



Una nueva reforma del Sistema Público de Pensiones del Sistema de la Seguridad Social:

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones

Jose Antonio Panizo Robles

Extracto

El pasado 19 de noviembre de 2020 el pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo en el que, por tercera vez desde su aprobación inicial en 1995, se recogen un conjunto de recomendaciones que reivindican la centralidad del sistema público de pensiones dentro del entramado institucional que conforma nuestro Estado social y marca las líneas de actuación para la defensa y mejora del citado sistema en los próximos años.

Posteriormente, con fecha 1 de julio de 2021, el Gobierno y los agentes sociales acordaron un conjunto de medidas de reforma de la Seguridad Social, centradas básicamente en la pensión de jubilación –aunque extendiendo los compromisos a otras materias–, cuyo contenido se ha llevado a la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

La Ley 21/2021 regula un aspecto fundamental del sistema de pensiones, cual es la actualización de sus importes, a fin de mantener la suficiencia de las mismas. Siguiendo al efecto las orientaciones del Pacto de Toledo, se establece la revalorización automática de las pensiones, a través de su actualización conforme a la evolución de los precios, con la finalidad de que se mantenga en todo momento el poder adquisitivo de las prestaciones.

A su vez, se modifica la regulación de las modalidades de acceso a la jubilación, en especial a las modalidades de jubilación anticipada; se modifica la regulación de lo que viene denominándose «jubilación forzosa» (mediante medidas contenidas en la negociación colectiva); se establecen nuevos mecanismos para favorecer el retraso en el acceso a la pensión, a través de nuevos incentivos en el cálculo de la pensión o en la exoneración parcial de las cotizaciones en los casos de trabajadores de edad, y se instaura un nuevo mecanismo que tiende a dar mayor grado de sostenibilidad al sistema de pensiones, por medio del denominado «mecanismo de equidad intergeneracional», que sustituye al anterior «factor de sostenibilidad».

Pero a su vez, la ley amplía su contenido a materias diferentes a las de la jubilación, teniendo especial relevancia la nueva regulación en el acceso a las prestaciones de viudedad, en los supuestos de parejas de hecho, en orden a su equiparación, en este ámbito, con las uniones matrimoniales.

Por último, se abordan otras cuestiones, como las relativas a la gestión de la Seguridad Social, ordenado al Gobierno que elabore y presente a la Cámara Legislativa un proyecto de Ley de «Agencia de la Seguridad Social», o la clarificación de la financiación de las prestaciones y servicios del sistema de la Seguridad Social, de modo que las transferencias estatales al Presupuesto de la Seguridad Social no solo se limiten a la cobertura financiera de las prestaciones y servicios de modalidad no contributiva, sino también a la de los denominados «gastos impropios», que hasta ahora habían venido siendo financiados a través de las cotizaciones sociales, todo ello en cumplimiento de la recomendación 1ª del Pacto de Toledo, en su reformulación de 2020.

Palabras clave: Seguridad Social; fuentes de financiación; revalorización; jubilación; viudedad; cotización.

Sumario

Introducción

1. La revalorización de las pensiones de la seguridad social
2. Modificaciones en el ámbito de las jubilaciones anticipadas, con repercusión en el importe de la pensión
 - 2.1. La jubilación anticipada «forzosa»
 - 2.1.1. Condiciones de acceso a la jubilación
 - 2.1.2. Determinación de la cuantía de la pensión
 - 2.2. La jubilación anticipada «voluntaria»
 - 2.2.1. Los requisitos de acceso a la jubilación
 - 2.2.2. La determinación del importe de la pensión
 - 2.3. Complemento para mejora de las pensiones de jubilación de los beneficiarios con amplias carreras de cotización que hayan accedido a la jubilación de forma anticipada entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021
 - 2.4. Jubilación anticipada en razón de la actividad
 - 2.4.1. La reducción de la edad de jubilación en supuestos de realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos
 - 2.4.2. La reducción de la edad de jubilación en supuestos de acreditación de un determinado grado de discapacidad
3. El fomento de la permanencia de las personas trabajadoras en activo
 - 3.1. La jubilación demorada
 - 3.2. Pensión de jubilación y envejecimiento activo (jubilación activa)
 - 3.3. Incentivos en la cotización en los supuestos de trabajadores de edad
4. La jubilación ordinaria «forzosa»
5. La aplicación de la legislación anterior (referida a la pensión de jubilación)
6. El mecanismo de equidad intergeneracional
7. Modificaciones en el ámbito de las pensiones de viudedad
 - 7.1. La nueva regulación en el acceso a la pensión de viudedad en los casos de parejas de hecho
 - 7.2. La aplicación de la nueva regulación a supuestos anteriores
 - 7.3. La necesaria delimitación de la pareja de hecho

8. La asimilación, a efectos de las prestaciones de la seguridad social, de las personas discapacitadas que requieren medidas de apoyo en el ejercicio de su capacidad jurídica
9. Modificaciones en el ámbito de la legislación del régimen de cases pasivas del estado
 - 9.1. La revalorización de las pensiones
 - 9.2. La jubilación demorada
10. Otras cuestiones contenidas en la Ley 21/2021
 - 10.1. La Agencia de la Seguridad Social
 - 10.2. Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social

Introducción

Con fecha de 19 de noviembre de 2020, el Congreso de los Diputados aprobó el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, que constituye la tercera reformulación del denominado inicialmente «Pacto de Toledo», de 1995, en el que se recogen un conjunto de recomendaciones y establece unas líneas de actuación para la defensa y mejora del citado sistema en los próximos años. El acuerdo político fue seguido de un proceso de diálogo con los interlocutores sociales, culminado con la suscripción de un gran acuerdo, cuyos contenidos se trasladan a la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, cuya entrada en vigor se sitúa en el 1 de enero de 2022¹.

De otra parte y como marco referencial de la reforma, hay que resaltar el Plan de recuperación, transformación y resiliencia (que ha de guiar la ejecución de fondos europeos hasta 2023 a través del instrumento Next Generation EU), ya que, en el componente 30 del mismo se recogen un conjunto de reformas del sistema de pensiones, que dan cumplimiento a las principales de recomendaciones del Pacto de Toledo y que, en buena medida, se incorporan a la nueva Ley aprobada.

Pero, a su vez, la reforma² tiene en cuenta el desafío demográfico que, respecto del sistema de pensiones, representa el acceso a la pensión de jubilación por parte de los integrantes de la generación más grande de nuestra historia, la del baby boom, cuyos efectos va a ser innegable en un modelo de pensiones basado en el compromiso intergeneracional, que exige una respuesta que, en base a lo señalado en la propia Ley, persigue dos objetivos fundamentales: de un lado, ofrecer certidumbre a los pensionistas y al conjunto de la sociedad sobre el compromiso de los poderes públicos con el sistema; y, de otro, reforzar el equilibrio del sistema como forma más efectiva de asegurar una adecuada capacidad de respuesta a las exigencias demográficas y económicas.

La Ley 21/2021 incorpora determinadas modificaciones, incidiendo, de forma especial, en la pensión de jubilación, no para modificar los aspectos básicos de la misma (como, por ejemplo, la edad de acceso o la forma de cálculo de su importe), pero sí en lo que respecta a las modalidades de jubilación anticipada, los mecanismos de la jubilación demorada o de la jubilación activa. De igual modo, se aborda la cuestión de la actualización de las pensiones, que se liga al incremento de los precios, a fin de mantener el poder adquisitivo y de compra de las mismas, lo que origina la derogación del anterior índice de revalorización, así como se introduce un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional –en sustitución del anterior

¹ Conforme a la disposición final octava de la Ley 21/2021.

² Como tal se recoge en las declaraciones programáticas contenidas en la exposición de motivos de la ley.

de factor de sostenibilidad– con el objetivo de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo. Por último, y siguiendo las orientaciones del Pacto de Toledo, se modifica la regulación en el acceso a las pensiones de viudedad, por parte de las personas supérstites de una pareja de hecho, acercando dicha regulación a la establecida para los supuestos de convivencia matrimonial,

Como se ha indicado, las reformas contenidas en la Ley 21/2021 se enmarcan en las recomendaciones contenidas en la reformulación del Pacto de Toledo, de 20 de noviembre de 2020, así como llevan a disposición legal los compromisos contenidos en el Acuerdo social sobre medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de las pensiones, en cumplimiento del Pacto de Toledo³ y del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, suscrito ente el Gobierno y los agentes social, con fecha 1 de julio de 2021.

A través de las páginas siguientes se efectúa un breve análisis de las reformas sobre el sistema de pensiones de la Seguridad Social, contenidas en la Ley 21/2021.

1. La revalorización de las pensiones de la seguridad social

La Ley 24/1972, de 24 de julio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, estableció el principio de la revalorización de las pensiones, al determinar⁴ que las mismas, cualquiera que fuese la contingencia que las hubiera determinado, serían revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del entonces Ministerio de trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social, con lo que no existía un mecanismo de actualización de las prestaciones, si bien no de carácter automático, ya que se dejaba al Gobierno la ponderación de los indicadores a tener en cuenta en la revalorización.

Este mecanismo automático de actualización se va a incorporar por primera vez, a través de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la

³ Un breve análisis del contenido del Pacto de Toledo, en su reformulación de 2020, en Panizo Robles, José Antonio. (20 de noviembre de 2020). [De nuevo el «Pacto de Toledo». Breve análisis de las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020. Laboral-social.com. https://www.laboral-social.com/evaluacion-reforma-pacto-toledo-2020-analisis-panizo-robles-recomendaciones-novedades-cuadro-comparativo.html](https://www.laboral-social.com/evaluacion-reforma-pacto-toledo-2020-analisis-panizo-robles-recomendaciones-novedades-cuadro-comparativo.html)

⁴ Artículo 5°. Este precepto se refunde en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, al preverse⁵ que las pensiones que se causasen con aplicación de las modificaciones introducidas en la citada Ley serían revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo (IPC) previsto para dicho año⁶. Se introducía, en consecuencia, un doble mecanismo de actualización de las pensiones, en la forma siguiente:

- Las pensiones que se causasen aplicando las normas contenidas en la Ley 26/1985 habrían de ser actualizadas, al comienzo de cada año, conforme al IPC previsto para el año en que surtirían efectos la propia revalorización.
- Para el resto de las pensiones, se seguirían aplicando las reglas de la Ley 24/1972⁷.

Un paso adicional se recoge en la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social⁸, que recoge de forma expresa⁹ la revalorización automática de las pensiones en la forma siguiente:

- Las pensiones del sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, cualquiera que fuese la legislación aplicable, incluido el importe de la pensión mínima, habrían de actualizarse al comienzo de cada año, en función del correspondiente IPC previsto para dicho año.
- Si el IPC acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó la revalorización, se había de proceder a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que estableciese la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto

⁵ Artículo 4º.

⁶ Las desviaciones que pudieran producirse sobre las previsiones de inflación para cada año serían tenidas en cuenta en el año siguiente para mejorar todas las pensiones, en su modalidad contributiva, que sean inferiores al salario mínimo interprofesional (disposición adicional 5ª Ley 26/1985).

⁷ Esta dualidad de forma de actualización de las pensiones se recogió en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994 (TRLGSS 94).

⁸ Que sigue las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995, así como el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, el 9 de septiembre de 1996.

La recomendación 11ª del Pacto de Toledo de 1995, en lo que se refiere al mantenimiento del poder de las pensiones, apuesta por la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo.

⁹ Mediante la nueva redacción del artículo 48 del TRLGSS 94.

de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonaría la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior¹⁰.

A pesar de que tanto en las reformulaciones del Pacto de Toledo (2003 y 2011¹¹), así como en los acuerdos sociales de 2007 y 2011¹² se propugnaba el mantenimiento de la actualización automática de las pensiones, sin embargo, una quiebra básica se produce a través de 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, a través de la cual se abandona el mecanismo de revalorización de las pensiones, en función de la evolución de los precios, por otra fórmula que liga la actualización de las pensiones a la evolución económica de la modalidad contributiva de las prestaciones, de modo que dicha actualización se llevaría a cabo de acuerdo con el índice revalorización de las pensiones (IRP), previsto anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado sin que, en ningún caso, dicho índice pudiese ser inferior al 0,25 por ciento, ni superior a la variación porcentual del IPC en el periodo anual anterior, más el 0,50 por ciento.

De esta forma, con la aplicación del IRP al importe de las pensiones no se garantizaba el mantenimiento del poder de compra de las mismas, circunstancia que, en los primeros años de su aplicación, no se produjo, debido a la contención del IPC, incluso su evolución

¹⁰ Asimismo, se regulaba que si el IPC previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización, resultase superior al realmente producido en el periodo de cálculo, las diferencias existentes serían absorbidas en la revalorización que correspondiese aplicar en el siguiente ejercicio económico. Esta absorción de la mejora de la actualización fue suprimida por la disposición derogatoria 6ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

Aunque teóricamente se mantenía un criterio diferente respecto de la actualización de las pensiones reconocidas conforme a la legislación anterior a la Ley de la Seguridad Social de 1967 (las cuales serían revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el IPC y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social), en realidad a tales pensiones se les aplicó, a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los mismos criterios de revalorización que las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

¹¹ En el Pacto de Toledo de 2011 se planteaba la conveniencia de estudiar, para su posterior análisis y valoración por la Comisión de dicho Pacto, la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización de las pensiones, basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo aconsejable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de los países de nuestro entorno.

¹² Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2007 y Acuerdo social y económico, de 2 de febrero de 2011.

negativa, y a que, a partir del ejercicio 2018, se dejó de aplicar en su integridad el IRP¹³, dejando en suspenso el mismo¹⁴.

Un cambio en la percepción en la aplicación de la actualización de las pensiones, se contiene en la tercera reformulación, en 2020, del Pacto de Toledo, en cuya recomendación 2ª la Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas mediante la revalorización anual de sus pensiones en base al IPC real, así como su garantía por ley y su preservación mediante la adopción de medidas para asegurar el futuro equilibrio social y financiero del sistema, abandonando, de esta forma, la medida unilateral de revalorización adoptada en 2013, si bien la garantía de la revalorización de las pensiones y la financiación de la misma con cargo a los recursos propios de la Seguridad Social solo se debería extender –según la recomendación parlamentaria– al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, por lo que toda subida por encima del IPC habría de ser sufragada con cargo a otros recursos financieros.

A su vez, en el apartado 1 del Acuerdo social de 1 de julio de 2021, se aboga por garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, a través del incremento, desde el 1 de enero de cada año, de acuerdo con la inflación media anual registrada en el

¹³ Aunque el Título IV de la Ley 6/2018 establecía para dicho ejercicio el IRP en el 0,25%, sin embargo, la disposición adicional 51ª previa que, adicionalmente, en el año 2018, las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, se incrementarían en un 1,35 % adicional, dando lugar a una revalorización global del 1,6%.

¹⁴ En la forma siguiente:

- La disposición adicional primera del Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, preveía que, durante 2019, no resultaría de aplicación lo dispuesto en los artículos 58 del TRLGSS, mandando al Gobierno para que adoptase las medidas necesarias para establecer, en el marco del diálogo social y de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantizase el mantenimiento de su poder adquisitivo preservando la sostenibilidad social y financiera del sistema de Seguridad Social.
- El artículo 2 del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero, garantizaba el poder adquisitivo de las pensiones en dicho ejercicio, al determinar que los perceptores de pensiones del sistema de la Seguridad Social que hubiesen sido revalorizadas en 2020, recibirían, antes de 1 de abril de 2021 y en un único pago, una cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión percibida en 2020 y la que hubiere correspondido de haber aplicado a las cuantías de 2019 un incremento porcentual igual al valor medio de los incrementos porcentuales interanuales del IPC de los meses de diciembre de 2019 a noviembre de 2020, estableciendo –disposición adicional única– la suspensión en la aplicación del artículo 58 TRLGSS.
- Por último, la disposición adicional 46ª de la Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, previó el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, para el caso en que la evolución del incremento de precios al consumo, en 2021, fuese superior al porcentaje de revalorización aplicado para las pensiones, manteniendo –disposición adicional 48ª– la suspensión en la aplicación del artículo 58 TRLGSS.

mes de noviembre del ejercicio anterior, previendo que, en el supuesto de inflación negativa, los importes de las pensiones no se verían afectados por tal circunstancia, quedando inalteradas sus cuantías. Asimismo, en el pacto social se acuerda que, con periodicidad quinquenal, el Gobierno y los agentes sociales lleven a cabo una evaluación de los efectos de la revalorización anual, trasladando sus conclusiones a la Comisión del Pacto de Toledo.

Los compromisos anteriores se recogen en el artículo 1º de la Ley 21/2021¹⁵, en la forma siguiente:

- Se garantiza el mantenimiento de las pensiones de la Seguridad Social, a cuyo efecto sus importes 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 IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior.
- Nótese el cambio que se produce respecto del mecanismo anterior, que hacía referencia a la variación del IPC a finales de ejercicio (periodo noviembre/noviembre), ya que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 21/2021 la referencia se efectúa a la variación media del IPC en los doce meses anteriores¹⁶.
- Si el valor medio de la variación del IPC fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año.
- El importe de la revalorización anual de las pensiones de la Seguridad Social no podrá determinar para estas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sumado, en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular.
- Por último, se prevé¹⁷ que, con el objetivo de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más represen-

¹⁵ Que da nueva redacción al artículo 58 TRLGSS.

¹⁶ Se sigue el mismo criterio ya recogido en el Real Decreto-Ley 28/2018, Real Decreto-Ley 1/2020 o Ley 11/2020.

¹⁷ El apartado Diecisiete del artículo único de la Ley 21/2021, incorpora en el TRLGSS una nueva disposición adicional 39ª.

A su vez, la disposición final quinta de la Ley 21/2021 mandata al Gobierno a que aborde, en el marco del diálogo social, una revisión de los criterios para la determinación de las cuantías de las pensiones mínimas con el fin de garantizar su suficiencia en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea.

A la vista de esta revisión, el Gobierno ha de impulsar, en el plazo máximo de un año, las modificaciones normativas necesarias para establecer reglas relativas a la evolución de las pensiones mínimas que tengan en cuenta la evolución del salario mínimo interprofesional, garantizando la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

tativas han de realizar, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo. En caso de que se observase alguna desviación, dicha evaluación incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

2. Modificaciones en el ámbito de las jubilaciones anticipadas, con repercusión en el importe de la pensión

Frente a la regulación general de acceso a la pensión de jubilación, a una edad de 65 años, la Ley de la Seguridad Social de 1967¹⁸ mantuvo el derecho transitorio de acceso a la prestación a los 60 años de edad a quienes, en fecha de 1 de enero de 1967 o en fecha anterior, tuvieran la condición de mutualista en una Mutualidad Laboral de trabajadores por cuenta ajena, que recogiese en sus Estatutos dicha posibilidad, si bien con la contrapartida de una minoración del importe de la pensión por cada año o fracción de año de anticipación.

El acceso a la jubilación anticipada, con repercusión en el importe de la pensión, se vio ampliado, conforme a la Ley 35/2002, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, posibilitando la anticipación de la edad de jubilación a los trabajadores por cuenta ajena, con independencia de su consideración como mutualistas antes del 1 de enero de 1967, siempre que tuviesen al menos 61 años de edad, acreditasen amplias carreras de cotización (30 años), siempre que la relación laboral se hubiese extinguido por causa no imputable al propio trabajador, encontrándose en alguna de las situaciones legales de desempleo¹⁹.

Una ampliación posterior en el acceso a la jubilación anticipada se produce con la entrada en vigor de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social²⁰, la que, al tiempo que modificaba la regulación en el

¹⁸ Texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 25 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril (disposición transitoria segunda. 2). Esta regulación se desarrolla en la disposición transitoria primera de la Orden de 18 de enero de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de vejez en el Régimen General de la Seguridad Social.

¹⁹ Este requisito no resultaba exigible en los supuestos en los que el empresario, en virtud de obligación adquirida mediante acuerdo colectivo o contrato individual de prejubilación, haya abonado al trabajador tras la extinción del contrato de trabajo, y en los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud de jubilación anticipada, una cantidad que, en cómputo global, represente un importe mensual no inferior al resultado de sumar la cantidad que le hubiera correspondido en concepto de prestación por desempleo y la cuota que hubiera abonado o, en su caso, la cuota de mayor cuantía que hubiera podido abonar en concepto de convenio especial con la Seguridad Social.

²⁰ Que lleva, en esta materia, las orientaciones de la segunda reformulación del Pacto de Toledo (de enero de 2011), así como recoge el contenido del Acuerdos social y económico, de 2 de febrero de 2011.

acceso a la pensión de jubilación en los casos en que la relación laboral del trabajador no se debiese a voluntad del mismo, permitió que, en determinados supuestos y con la acreditación de amplias carreras de cotización, se pudiese solicitar la pensión de jubilación, siempre que acreditasen una edad que no resultase inferior en 2 años a la edad ordinaria de jubilación.

Respecto de las jubilaciones anticipadas, la recomendación 12ª del Pacto de Toledo de 2020 se orienta por la conveniencia de modificar la regulación de la jubilación anticipada, dado que la misma sigue utilizándose a menudo como una fórmula de regulación del empleo, por lo que esta práctica debería modificarse reservándose esta modalidad de jubilación a los trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización, procediéndose, de otra parte, a analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada²¹.

A su vez, en el acuerdo social de 1 de julio de 2021, se propone una modificación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, así como de la aplicación de los coeficientes que reducen la cuantía de la pensión, en función del tiempo en que se adelanta el acceso a la jubilación, cuyos contenidos se reflejan en la Ley 21/2021, en la forma que se analiza en los apartados siguientes²².

2.1. La jubilación anticipada «forzosa»²³

2.1.1. Condiciones de acceso a la jubilación

Los requisitos de acceso a la jubilación anticipada derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador pasan a ser los siguientes:

- a) Se mantiene la exigencia de que se acredite una edad que sea inferior en cuatro años, como máximo, a la edad que en cada caso resulte de aplicación²⁴, sin que en ningún caso resulten de aplicación los coeficientes reductores de la edad de jubilación, en razón de la actividad desarrollada o de la discapacidad²⁵.

²¹ A la vista de dicho análisis –una vez determinada la situación de aquellas jubilaciones anticipadas en las que la aplicación de coeficientes reductores pudiese producir un efecto inequitativo– el Gobierno habría de proponer una respuesta, en el plazo máximo de 3 meses, a la Comisión del Pacto de Toledo.

²² El apartado diecinueve del artículo 1 de la Ley 21/2021 modifica el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta TRLGSS, de modo que los coeficientes reductores que se recogen en la misma no resultan de modificación en los casos de jubilación anticipada de quienes, en 1 de enero de 1967 o en otra fecha anterior, tenían la condición de trabajadores «mutualistas».

²³ El apartado Seis del artículo 1 de la Ley 21/2021 modifica la redacción del artículo 207 TRLGSS.

²⁴ Para 2022, 66 años y 2 meses, salvo que se acredite un periodo de cotización de 37 años y 6 meses de cotización, en cuyo caso la edad se sitúa en 65 años.

²⁵ A los exclusivos efectos de determinar dicha edad legal de jubilación, se considera como tal la que le hubiera correspondido al trabajador de haber seguido cotizando durante el plazo comprendido entre la

- b) Igualmente, la persona que pretenda acceder a la jubilación ha de encontrarse inscrito en las oficinas de empleo como demandante de empleo durante un plazo de, al menos, seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la jubilación.
- c) Se requiere la acreditación de un periodo mínimo de cotización efectiva de 33 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias. A estos exclusivos efectos, se computa, como se señalaba en la legislación anterior, el periodo de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, al que se añade el periodo de prestación del servicio social femenino obligatorio²⁶, con el límite máximo, en todos los casos, de un año.
- d) Que el cese en el trabajo se haya producido por alguna de las causas siguientes:
1. El despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, conforme al artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2012 –TRET– (causa coincidente con la legislación anterior).
 2. El despido por causas objetivas conforme al artículo 52 TRET²⁷.

fecha del hecho causante de la pensión de jubilación y el cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación.

²⁶ El Tribunal Supremo, Sala de lo Social, en su sentencia 115/2020, de 6 de febrero, entendió que, en razón de los principios de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y de no discriminación, principios informadores del ordenamiento jurídico, y desde una perspectiva de género, el periodo de prestación del denominado «Servicio Social de la mujer» habría de tomarse en consideración, a efectos del acceso a la jubilación anticipada, en la misma forma en la que se tiene en cuenta, a dichos efectos, el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria. Un análisis de esta sentencia en García Romero, Belén. (2020). [Cómputo del tiempo de prestación del Servicio Social de la mujer a efectos de completar la carencia necesaria para acceder a la jubilación anticipada, en aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de Seguridad Social](#). Revista de Jurisprudencia Laboral, 2.

²⁷ En este ámbito se produce una ampliación de los supuestos en los que se puede acceder a la jubilación anticipada, conforme al artículo 207 TRLGSS, ya que esta posibilidad se circunscribía al apartado c) del artículo 52 TRET (despidos colectivos fundados en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, cuando el número de afectados fuese inferior al establecido en el artículo 51). De esta forma, también se puede acceder a la jubilación anticipada, vía artículo 207 TRLGSS, en los supuestos de extinción de la relación laboral debida a:

- a) Por ineptitud del trabajador conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa.
- b) Por falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, cuando dichos cambios sean razonables.

3. La extinción del contrato por resolución judicial en los supuestos contemplados en el texto refundido de la Ley concursal.
4. La muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44 del TRET, o la extinción de la personalidad jurídica del contratante.
5. La extinción del contrato de trabajo motivada por la existencia de fuerza mayor constatada por la autoridad laboral conforme a lo establecido en el artículo 51.7 TRET.
6. Como novedad, se añaden los supuestos de extinción del contrato por voluntad del trabajador por las causas previstas en los artículos 40.1²⁸, 41.3²⁹ y 50³⁰ del TRET, supuestos que, en la legislación precedente únicamente posibilitaban el acceso a la jubilación anticipada por la vía del artículo 208 TRLGSS (es decir, por la denominada «jubilación anticipada voluntaria»).
7. La extinción del contrato por voluntad de la trabajadora por ser víctima de la violencia de género prevista en el artículo 49.1.m) del TRET.

En los supuestos contemplados en los puntos 1, 2 y 6, para poder acceder a esta modalidad de jubilación anticipada, es necesario que el trabajador acredite haber percibido la indemnización correspondiente derivada de la extinción del contrato de trabajo o haber interpuesto demanda judicial en reclamación de dicha indemnización o de impugnación de la decisión extintiva³¹.

c) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados por las Administraciones Públicas mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.

²⁸ Traslado del trabajador por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que lo justifiquen.

²⁹ Modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, de carácter individual.

³⁰ Conforme al artículo 50 TRET son causas justas para que el trabajador pueda solicitar la extinción del contrato: las modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo llevadas a cabo sin respetar lo previsto en el artículo 41 y que redunden en menoscabo de la dignidad del trabajador, la falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado y cualquier otro incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del empresario, salvo los supuestos de fuerza mayor, así como la negativa del mismo a reintegrar al trabajador en sus anteriores condiciones de trabajo en los supuestos previstos en los artículos 40 y 41, cuando una sentencia judicial haya declarado los mismos injustificados.

³¹ El percibo de la indemnización se ha de acreditar mediante documento de la transferencia bancaria recibida o documentación acreditativa equivalente.

2.1.2. Determinación de la cuantía de la pensión

Una modificación sustancial en la regulación de la jubilación anticipada «involuntaria» se produce respecto del importe de la pensión, en relación con los coeficientes en que se reduce el mismo en función del tiempo de adelanto en el acceso a la prestación.

Si en la legislación anterior, esta reducción operaba en base a unos coeficientes reductores, aplicables por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipo³², en la nueva regulación tales coeficientes pasan a aplicarse, por cada mes o fracción de mes que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de aplicación, coeficientes que, de otra parte, varían en función del tiempo de cotización acreditado en la fecha del hecho causante de la jubilación³³.

³² En la regulación anterior, los coeficientes reductores del importe de la pensión, en los supuestos de jubilación anticipada involuntaria eran:

- Coeficiente del 1,875 por ciento por trimestre cuando se acredite un periodo de cotización inferior a 38 años y 6 meses.
- Coeficiente del 1,750 por ciento por trimestre cuando se acredite un periodo de cotización igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 4 años y 6 meses.
- Coeficiente del 1,625 por ciento por trimestre cuando se acredite un periodo de cotización igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses.
- Coeficiente del 1,500 por ciento por trimestre cuando se acredite un periodo de cotización igual o superior a 44 años y 6 meses.

³³ Los nuevos coeficientes son los siguientes:

Meses adelanto	Periodo cotizado: Menos de 38 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 44 años y 6 meses
	% reducción	% reducción	% reducción	% reducción
48	30,00	28,00	26,00	24,00
47	29,38	27,42	25,46	23,50
46	28,75	26,83	24,92	23,00
45	28,13	26,25	24,38	22,50
44	27,50	25,67	23,83	22,00
43	26,88	25,08	23,29	21,50
42	26,25	24,50	22,75	21,00
41	25,63	23,92	22,21	20,50
40	25,00	23,33	21,67	20,00
39	24,38	22,75	21,13	19,50
38	23,75	22,17	20,58	19,00



Meses adelantado	Periodo cotizado: Menos de 38 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 38 años y 6 meses inferior a 41 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 41 años y 6 meses inferior a 44 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 44 años y 6 meses
	% reducción	% reducción	% reducción	% reducción
37	23,13	21,58	20,04	18,50
36	22,50	21,00	19,50	18,00
35	21,88	20,42	18,96	17,50
34	21,25	19,83	18,42	17,00
33	20,63	19,25	17,88	16,50
32	20,00	18,67	17,33	16,00
31	19,38	18,08	16,79	15,50
30	18,75	17,50	16,25	15,00
29	18,13	16,92	15,71	14,50
28	17,50	16,33	15,17	14,00
27	16,88	15,75	14,63	13,50
26	16,25	15,17	14,08	13,00
25	15,63	14,58	13,54	12,50
24	15,00	14,00	13,00	12,00
23	14,38	13,42	12,46	11,50
22	13,75	12,83	11,92	11,00
21	12,57	12,00	11,38	10,00
20	11,00	10,50	10,00	9,20
19	9,78	9,33	8,89	8,40
18	8,80	8,40	8,00	7,60
17	8,00	7,64	7,27	6,91
16	7,33	7,00	6,67	6,33
15	6,77	6,46	6,15	5,85
14	6,29	6,00	5,71	5,43
13	5,87	5,60	5,33	5,07
12	5,50	5,25	5,00	4,75
11	5,18	4,94	4,71	4,47
10	4,89	4,67	4,44	4,22
9	4,63	4,42	4,21	4,00
8	4,40	4,20	4,00	3,80
7	4,19	4,00	3,81	3,62
6	3,75	3,50	3,25	3,00
5	3,13	2,92	2,71	2,50
4	2,50	2,33	2,17	2,00
3	1,88	1,75	1,63	1,50
2	1,25	1,17	1,08	1,00
1	0,63	0,58	0,54	0,50

Los nuevos coeficientes implican, respecto de la legislación anterior, una penalización en los supuestos de amplio adelanto de la anticipación, y una mejora en los casos de demora en el acceso a la jubilación como se refleja en el cuadro siguiente:

Jubilación anticipada «involuntaria». Coeficientes reductores del importe de la pensión (Ley 21/2021 y legislación anterior)								
Meses adelanto	Periodo cotización acreditado							
	Menos 38 años y 6 meses		Mas 38 años y 6 meses y menos de 41 años y 6 meses		Mas de 41 años y 6 meses y menos de 44 años y meses		Mas de 44 años y 6 meses	
	Ley 21/2021	Ley anterior	Ley 21/2021	Ley anterior	Ley 21/2021	Ley anterior	Ley 21/2021	Ley anterior
48	30,00	30,00	28,00	28,00	26,00	26,00	24,00	24,00
47	29,38	30,00	27,42	28,00	25,46	26,00	23,50	24,00
45	28,13	28,12	26,25	26,25	24,38	24,37	22,50	22,50
42	26,35	26,25	24,50	24,50	22,75	22,75	21,00	21,00
39	24,38	24,37	22,75	22,75	21,13	21,12	19,50	19,50
36	22,50	22,25	21,00	21,00	19,50	19,50	18,00	18,00
33	20,63	20,65	19,25	19,25	17,88	17,87	16,50	16,50
30	18,75	18,87	17,50	17,50	16,25	16,25	15,00	15,00
27	16,88	16,87	15,75	15,75	14,63	14,62	13,50	13,50
24	15,00	15,0	14,00	14,00	13,00	13,00	12,00	12,00
21	12,57	13,12	12,00	12,25	11,38	11,37	10,00	10,50
18	8,80	11,25	7,00	10,50	6,67	9,75	6,33	9,00
15	6,77	9,37	6,46	8,75	6,15	8,12	5,85	7,50
12	5,50	7,5	5,25	7,00	5,00	6,50	4,75	6,00
9	4,63	5,62	4,42	5,25	4,21	4,87	4,00	4,50
6	3,75	3,75	3,50	3,50	3,25	3,25	3,00	3,00
3	1,88	1,875	1,75	1,750	1,63	1,625	1,50	1,50
2	1,25	1,875	1,17	1,750	1,08	1,625	1,00	1,50
1	0,63	1,875	0,58	1,750	0,54	1,625	0,50	1,50

Cuando en el momento de acogerse a esta modalidad de jubilación el trabajador esté percibiendo el subsidio por desempleo (artículo 274 TRLGSS), y lo haya hecho durante al menos tres meses, son de aplicación los coeficientes reductores señalados, siempre que se acrediten los requisitos de acceso a la jubilación anticipada antes comentados.

Como sucedía en la legislación anterior, cuando para determinar la cuantía de la pensión de jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante, los mismos se aplican sobre el importe de la pensión resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje que corresponda por meses de cotización. Una vez aplicados los referidos coeficientes reductores, el importe resultante de la pensión no puede ser superior a la cuantía que resulte de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50 por ciento por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación. Esta misma garantía se extiende a los supuestos contemplados en el párrafo anterior (acceso a la jubilación anticipada desde la situación de percibo del subsidio por desempleo).

2.2. La jubilación anticipada «voluntaria»³⁴

La Ley 21/2021 modifica, a su vez, los requisitos y condiciones de acceso a la jubilación anticipada, en los casos en que el acceso a la pensión no viene precedido de una extinción de la relación laboral por los casos y supuestos previstos en el artículo 207 TRLGSS, es decir, en la modalidad de jubilación anticipada «voluntaria».

2.2.1. Los requisitos de acceso a la jubilación

Respecto de los requisitos y condiciones en el acceso a la pensión de jubilación, se mantienen los de acreditar una determinada edad (tener cumplida una edad que sea inferior en dos años, como máximo, a la edad que en cada caso resulte de aplicación³⁵), reunir un amplio periodo de cotización (de 35 años, computándose, como cotizados, el periodo de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, así como –y en ello está la novedad– el servicio social femenino obligatorio, con el límite máximo de un año) y que la cuantía de la pensión a reconocer alcance un importe mínimo (ha de resultar superior a la cuantía de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años).

2.2.2. La determinación del importe de la pensión

La mayor novedad se sitúa en la forma de determinar el importe de la pensión, tanto en la determinación de los coeficientes reductores de la pensión, como en la forma en que se aplican tales coeficientes.

³⁴ El apartado Siete del artículo 1 de la Ley 21/2021 modifica la redacción del artículo 208 TRLGSS.

³⁵ A los exclusivos efectos de determinar dicha edad legal de jubilación, se considera como tal la que le hubiera correspondido al trabajador de haber seguido cotizando durante el plazo comprendido entre la fecha del hecho causante y el cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de aplicación.

En esta modalidad de jubilación anticipada, el importe de la pensión es objeto de reducción mediante la aplicación, por cada mes o fracción de mes (y no por trimestre o fracción de trimestre³⁶) que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación, coeficientes cuya cuantía, al igual que en la modalidad de jubilación anticipada «involuntaria», está en función del periodo de cotización acreditado en el momento del hecho causante de la pensión³⁷.

³⁶ En la legislación precedente, los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión de jubilación, en la modalidad de jubilación anticipada «voluntaria» eran los siguientes:

- Coeficiente del 2% por trimestre cuando se acreditase un periodo de cotización inferior a 38 años y 6 meses.
- Coeficiente del 1,875% por trimestre cuando se acreditase un periodo de cotización igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses.
- Coeficiente del 1,750% por trimestre cuando se acredite un periodo de cotización igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses.
- Coeficiente del 1,625% por ciento por trimestre cuando se acredite un periodo de cotización igual o superior a 44 años y 6 meses.

³⁷ Los nuevos coeficientes reductores de la pensión de jubilación, en la modalidad de jubilación anticipada voluntaria pasan a ser los siguientes:

Meses que se adelanta la jubilación	Periodo cotizado: Menos de 38 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 44 años y 6 meses
	% reducción	% reducción	% reducción	% reducción
24	21,00	19,00	17,00	13,00
23	17,60	16,50	15,00	12,00
22	14,67	14,00	13,33	11,00
21	12,57	12,00	11,43	10,00
20	11,00	10,50	10,00	9,20
19	9,78	9,33	8,89	8,40
18	8,80	8,40	8,00	7,60
17	8,00	7,64	7,27	6,91
16	7,33	7,00	6,67	6,33
15	6,77	6,46	6,15	5,85
14	6,29	6,00	5,71	5,43
13	5,87	5,60	5,33	5,07
12	5,50	5,25	5,00	4,75
11	5,18	4,94	4,71	4,47
10	4,89	4,67	4,44	4,22
9	4,63	4,42	4,21	4,00
8	4,40	4,20	4,00	3,80



Como sucede con los supuestos de jubilación anticipada involuntaria, los nuevos coeficientes suponen una penalización, respecto de los coeficientes actuales, cuanto mayor será el periodo de adelanto, y una mejora en los casos de demora del acceso, como se refleja en el siguiente cuadro:

Jubilación anticipada «voluntaria». Coeficientes reductores del importe de la pensión (Ley 21/2021 y legislación anterior)								
Meses adelanto	Periodo cotización acreditado							
	Menos 38 años y 6 meses		Mas 38 años y 6 meses y menos de 41 años y 6 meses		Mas de 41 años y 6 meses y menos de 44 años y meses		Mas de 44 años y 6 meses	
	Ley /2021	Ley anterior	Ley /2021	Ley anterior	Ley /2021	Ley anterior	Ley /2021	Ley anterior
24	21,00	16,00	19,00	15,00	17,00	14,00	13,00	13,00
23	17,60	16,00	16,50	15,00	15,00	14,00	12,00	13,00
18	8,80	12,00	8,40	11,25	8,00	10,50	7,60	9,75
15	6,77	10,00	6,46	9,37	6,15	8,75	5,85	8,12
12	5,50	8,00	5,25	7,50	5,00	7,00	4,76	6,50
9	4,63	6,00	4,42	5,62	4,21	5,25	4,00	4,87
6	4,00	4,00	3,82	3,75	3,64	3,50	3,17	3,25
3	3,52	2,00	3,36	1,875	3,20	1,75	3,04	1,625
2	3,38	2,00	3,23	1,875	3,08	1,75	2,92	1,625
1	3,26	2,00	3,11	1,875	2,96	1,75	2,81	1,625

Meses que se adelanta la jubilación	Periodo cotizado: Menos de 38 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses	Periodo cotizado: igual o superior a 44 años y 6 meses
	% reducción	% reducción	% reducción	% reducción
7	4,19	4,00	3,81	3,62
6	4,00	3,82	3,64	3,45
5	3,83	3,65	3,48	3,30
4	3,67	3,50	3,33	3,17
3	3,52	3,36	3,20	3,04
2	3,38	3,23	3,08	2,92
1	3,26	3,11	2,96	2,81

Cuando en el momento de acogerse a esta modalidad de jubilación el trabajador esté percibiendo el subsidio por desempleo (artículo 274 TRLGSS), y lo haya hecho durante al menos tres meses, no resultan de aplicación los coeficientes reductores del cuadro anterior, sino los correspondientes a la modalidad de jubilación anticipada «involuntaria».

Ahora bien, una de las modificaciones de mayor calado se produce en la forma en que se aplican tales coeficientes. Hasta la entrada en vigor de la Ley 21/2021, los coeficientes se aplicaban al importe de la pensión (resultado de aplicar a la correspondiente base reguladora el porcentaje en función del periodo de cotización acreditado), sin considerar el límite máximo de la pensión pública, si bien, en ningún caso, el resultado final podría ser superior a reducir el importe del límite máximo de la pensión en un 0,50% por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación³⁸.

Frente a la situación anterior, la nueva regulación³⁹ establece las siguientes reglas:

- a) Con carácter general, cuando para determinar la cuantía de una pensión de jubilación anticipada por voluntad del interesado hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante, los mismos giran sobre el importe de la pensión resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje que corresponda por meses de cotización.
- b) No obstante, en el supuesto de que la base reguladora de la pensión resultase superior al límite de la cuantía inicial de las pensiones, los coeficientes reductores por edad se aplican sobre el indicado límite, lo que puede provocar una reducción de la pensión final, respecto a la fórmula que se recogía hasta ahora en el TRLGSS⁴⁰. Hay que tener en cuenta que la Ley 21/2021 hace referencia al su-

³⁸ Este coeficiente del 0,50 no resulta de aplicación en los supuestos de jubilación anticipada «mutualista», conforme al apartado 2 de la disposición transitoria 4ª TRLGSS, en la modificación incorporada por el apartado diecinueve del artículo 1 de la Ley 21/2021.

³⁹ Artículo 210.3. TRLGSS (en la redacción dada por el apartado Ocho de la Ley 21/2021).

⁴⁰ Un ejemplo puede poner de relieve la incidencia de la nueva regulación. Se parte de un supuesto de acceso a la jubilación anticipada «voluntaria», 12 meses antes del cumplimiento de la edad de jubilación, acreditando 38 años de cotización, es decir, acceso a los 63 años, siendo la base reguladora de la pensión de 2.900 euros.

- Con la fórmula anterior, el resultado final de la pensión (importes de 2022) sería la siguiente:
 - Base reguladora: 3.000 euros.
 - % en función de los años de cotización: 100%.
 - Pensión resultante: 3.000 euros.
 - Reducción pensión: $(2.900 \times 0,945) = 2.835$.
 - Límite máximo de pensión pública: 2.819,58 euros.
 - Pensión final: $(2.819,58 \times 0,99) = 2.791,38$ euros.

puesto que la base reguladora, y no la pensión, sea superior al límite máximo de pensión pública, con lo que la reducción de la cuantía de la pensión, al aplicarse los coeficientes reductores, puede ser superior.

Aunque se justifica la modificación en el cálculo de la pensión en la conveniencia de reforzar la equidad del sistema, puesto que, con la regulación anterior, la incidencia de la reducción de los coeficientes era menor, en los casos en que la pensión resultante era superior al importe del límite máximo de pensión pública, no cabe duda que los nuevos mecanismos implican una reducción de la cuantía final de la pensión, que lleva a que este nuevo mecanismo se implante, a partir de 1 de enero de 2024 y se aplique en su totalidad en un periodo de diez años, en la forma que se contiene en la nueva disposición adicional transitoria trigésima cuarta TRLGSS⁴¹. Entre tanto, se mantiene la aplicación de la regulación vigente a 31 de diciembre de 2021.

No obstante, seguirán siendo de aplicación las reglas de acceso a la modalidad de jubilación anticipada por voluntad del interesado previas al 1 de enero de 2022, siempre que la extinción del contrato de trabajo que da derecho al acceso a esta modalidad de jubilación anticipada (y con ello, los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión girarán sobre la pensión resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje, en función del tiempo cotizado, con el límite de la reducción del 0,50% del tope máximo de pensión por trimestre de anticipación), cumpla se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que la extinción de la relación laboral se haya producido antes de 1 de enero de 2022, siempre que con posterioridad a tal fecha la persona no vuelva a quedar

-
- Con la fórmula recogida en la nueva Ley, el resultado sería:

- Base reguladora: 3.000 euros.
- % en función de los años de cotización: 100%.
- Pensión resultante: 3.000 euros.
- Límite máximo de pensión pública: 2.819,58 euros.
- Pensión final: $(2.819,58 \times 0,945) = 2.664,50$ euros.

⁴¹ En la redacción que incorpora el apartado veintiuno de la Ley 21/2021. De este modo, la aplicación de los coeficientes reductores directamente sobre el importe del límite máximo de pensión (en los términos contemplados en el nuevo apartado 210.3 TRLGSS) comenzará a aplicarse a partir del 1 de enero de 2024 y se hará de forma gradual en un plazo de diez años de acuerdo con los coeficientes reductores que resultan de los cuadros que se recogen en la misma, en función del periodo de cotización acreditado y los meses de anticipación.

Si bien la previsión anterior, solo resultará de aplicación en la medida en que la evolución de la pensión máxima del sistema absorba completamente el efecto del aumento de coeficientes respecto a los vigentes en 2021 para los trabajadores con base reguladora superior a la pensión máxima, de manera que la pensión reconocida no resulte en ningún caso inferior a la que habría correspondido con la aplicación de las normas vigentes en 2021.

incluida, por un periodo superior a 12 meses, en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.

- b) Que la extinción se produzca después de esa fecha como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o en virtud de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa o decisiones adoptadas en procedimientos concursales, que fueran aprobados con anterioridad al 1 de enero de 2022.

2.3. Complemento para mejora de las pensiones de jubilación de los beneficiarios con amplias carreras de cotización que hayan accedido a la jubilación de forma anticipada entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021

La disposición adicional cuarta de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, previó un complemento de pensión en favor de los trabajadores que, con anterioridad a 1 de enero de 2002, hubieran causado derecho a pensión de jubilación anticipada (en su condición de trabajadores «mutualistas»), cuando la edad que en cada caso se hubiera tenido en cuenta para la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores hubiera estado comprendida entre los 60 y los 64 años. La mejora de la pensión, con efectos desde el 1 de enero de 1967, consistía en un incremento del importe íntegro mensual, variable según la edad del trabajador tomada en cuenta en el momento de acceder a la pensión⁴², siempre que en dicha fecha acreditase 35 años de cotización y que la extinción del contrato de trabajo del que hubiera derivado el acceso a la jubilación anticipada se hubiera producido por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, todo ello con el objetivo de acercar el importe de la pensión a la que hubiese correspondido de aplicar las normas de jubilación anticipada establecidas a partir de dicho ejercicio⁴³.

Una situación similar se contemple en la disposición adicional primera de la Ley 21/2021, mediante la que se regula un complemento para mejora de las pensiones de jubilación de los beneficiarios que hubiesen accedido de forma anticipada, entre el 1 de enero de 2002

⁴² El importe mensual del complemento, en función de la edad de acceso a la pensión, era el siguiente:

- 60 años: 63 euros mensuales.
- 61 años: 54 euros mensuales.
- 62 años: 45 euros mensuales.
- 63 años: 36 euros mensuales.
- 64 años: 18 euros mensuales.

⁴³ Conforme a la Ley 35/2002.

y el 31 de diciembre de 2021, acreditando un largo periodo de cotización o en los supuestos de cuantía baja de pensión.

Con tal finalidad, se prevé que las personas beneficiarias de pensión de jubilación causada entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021, que hayan accedido a la pensión de jubilación anticipada de forma involuntaria como máximo cuatro años antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación, tendrán derecho, con efecto de 1 de marzo de 2022, a un complemento cuyo importe vendrá determinado por la diferencia entre la cuantía resultante de aplicar a la pensión inicial los coeficientes reductores previstos en la propia Ley 21/2021 y la pensión inicialmente reconocida, condicionando el reconocimiento a dicho complemento al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Acreditar 44 años y 6 meses de cotización o bien 40 años, en este último caso siempre que la cuantía mensual de la pensión, a 1 de enero de 2022, fuese inferior a 900 euros
- b) Que la cuantía inicial de la pensión hubiese sido superior si se hubiesen aplicado los coeficientes reductores vigentes al 1 de enero de 2022.

El complemento de pensión también resulta de aplicación, en los supuestos de personas beneficiarias de pensión de jubilación, causada entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021, cuando hubiesen accedido a la pensión de jubilación anticipada de forma voluntaria como máximo dos años antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación, si acreditan los requisitos antes citados.

La cuantía del complemento, que tiene la naturaleza de pensión de jubilación, consiste en la diferencia entre la cuantía resultante de aplicar a la pensión inicial los coeficientes reductores previstos en la Ley 21/2021 y la pensión inicialmente reconocida, percibiéndose en catorce pagas.

La Ley 21/2021 mandata a que sea la Entidad Gestora quien reconozca de oficio el derecho al complemento de pensión, en el plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigor de Ley –es decir, antes del 1 de abril de 2022–, en base a la información contenida en la base de datos de prestaciones de la Seguridad Social y en el fichero general de afiliación, a través de los cuales se han de acreditar, respectivamente, la clase de jubilación anticipada causada, los años de cotización cumplidos y, en su caso, la cuantía de la pensión⁴⁴.

⁴⁴ La disposición adicional segunda de la Ley 21/2021 prevé que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma, el Gobierno ha de elaborar un informe analizando la aplicación de la medida propuesta, así como su impacto de acuerdo con los contenidos de la recomendación 12.^a del Pacto de Toledo de 2020. El indicado informe ha de contener, asimismo, la relación de medidas y cambios legislativos a aprobar en el caso de que la eficacia de la nueva medida implantada no haya resultado eficaz para la obtención de los efectos que inicialmente justificaron su adopción.

2.4. Jubilación anticipada en razón de la actividad

Con independencia de las modalidades de jubilación anticipada, con repercusión en el importe de la prestación, la legislación de Seguridad Social prevé la reducción de la edad en el acceso a la jubilación, sin que el adelantamiento tenga repercusión en la cuantía de la pensión, en los supuestos de realización de actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres, así como en los casos de personas trabajadoras que realicen su actividad, acreditando una discapacidad igual o superior al 45 por ciento.

En este ámbito, la regulación anterior a la Ley 21/2021 se encontraba recogida en el artículo 206 TRLGSS, estableciendo dos supuestos:

- a) De una parte, la reducción de la edad de jubilación respecto los en los grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca⁴⁵.
- b) A su vez, la reducción de la edad de jubilación, en el caso de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, en los términos contenidos en el correspondiente real decreto, acordado a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁴⁶, o también en un grado de discapacidad igual o superior al 45 por ciento, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinen de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida⁴⁷.

⁴⁵ En estos casos, y conforme al artículo 206 TRLGSS se habría de establecer reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, que habría de incluir la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad.

El establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación solo procede cuando no fuese posible la modificación de las condiciones de trabajo y debe ocasionar los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero del sistema público de pensiones.

⁴⁶ Actualmente regulado en el Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía.

⁴⁷ El desarrollo reglamentario indicado se recoge en el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley General de la Seguridad Social, en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento.

En este ámbito, la recomendación 12ª del Pacto de Toledo (2020) se orienta a que la adaptación de la jubilación anticipada ha de combinarse con el mantenimiento de las peculiaridades en los supuestos de actividades penosas, si bien se decanta por mejorar el marco normativo vigente para favorecer la identificación de los colectivos, en los que concurren las circunstancias de realización de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o peligrosos y, de esta forma, dar una mayor protección a quienes sufran por tales circunstancias consecuencias negativas en su salud y/o vean reducida su esperanza de vida.

Respecto de los supuestos de discapacidad, la recomendación 18ª del citado Pacto propone la corrección de la problemática en el acceso anticipado a la pensión de jubilación, en relación con las exigencias en el tiempo de cotización requerido, y la resolución de las dificultades que se presentan respecto a la acreditación del mismo⁴⁸.

La Ley 21/2021, en base a los compromisos contenidos en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021, lleva a cabo una revisión del procedimiento del reconocimiento de coeficientes reductores por edad, regulándose por separado los supuestos de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos, respecto de aquellos en los que la anticipación de la jubilación deriva de una situación de discapacidad del trabajador, en la forma que se refleja en los apartados siguientes.

2.4.1. La reducción de la edad de jubilación en supuestos de realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos

De acuerdo al nuevo contenido del artículo 206 TRLGSS⁴⁹, la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación puede ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

La reducción de la edad de jubilación se condiciona a:

- a) El establecimiento reglamentario de un procedimiento para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que debe incluir, entre otras, la realización previa de estudios

⁴⁸ Para la reducción de la edad de jubilación, prevista en el Real Decreto 1851/2009, se exige que las personas que pretendan acceder al beneficio han de acreditar una discapacidad de al menos del 45% durante un periodo mínimo de 15 años.

⁴⁹ En la redacción que incorpora el apartado Cuatro del artículo 1 de la Ley 21/2021.

sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad.

En todo caso, el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación solo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, y la aplicación de los mismo en ningún caso dará lugar a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de cincuenta y dos años^{50 51}.

- b) El inicio del procedimiento deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena, y, en ello reside la novedad, por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de trabajadores por cuenta propia. Cuando el procedimiento afecte al personal de las administraciones públicas la iniciativa corresponderá conjuntamente a las organizaciones sindicales más representativas y a la administración de la que dependa el colectivo.
- c) La solicitud⁵² se habrá de presentar por medios telemáticos y deberá ir acompañada de la identificación de la actividad laboral a nivel nacional a través de la categoría CNAE, subgrupo CNAE secundario, subgrupo y grupo de la clasificación nacional de actividades económicas, así como de la identificación de la ocupación o del grupo profesional, según el caso, especificando, en ambos supuestos, las funciones concretas que se desarrollan y que determinan que la actividad laboral que se realiza es de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y que acusa elevados índices de morbilidad o mortalidad.

Se prevé, de igual modo, que en las disposiciones reglamentarias se han de establecer indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que

⁵⁰ Conforme al apartado veinte del artículo 1 de la Ley 21/2021, que da nueva redacción en el TRLGSS a la disposición transitoria undécima, la limitación de los 52 años no se aplicará a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la Ley 40/2007 –es decir, al 1 de enero de 2008– tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior, beneficio que ya recogía la disposición transitoria segunda de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

⁵¹ De igual modo –y como se recoge en la legislación actual–, los coeficientes reductores de la edad de jubilación no pueden ser tenidos en cuenta, en ningún caso, a efectos de acreditar la edad exigida para acceder a la jubilación parcial, a los beneficios de la jubilación demorada y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada.

⁵² No deja de sorprender que en una norma legal se contenga una regulación que debería ser objeto de una disposición reglamentaria.

justifiquen la aplicación de tales coeficientes a partir de, entre otros, la incidencia, persistencia y duración de los procesos de baja laboral, así como las incapacidades permanentes o fallecimientos que se puedan causar. La valoración de tales indicadores corresponde a una comisión integrada por los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Trabajo y Economía Social, y de Hacienda y Función Pública, junto a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, comisión encargada de evaluar y, en su caso, instar la aprobación de los correspondientes reales decretos de reconocimiento de coeficientes reductores.

En tal sentido, la disposición final segunda de la Ley 21/2021 mandata al Gobierno para que, en el plazo de tres meses desde el 1 de enero de 2022, proceda, en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la adaptación del marco regulador establecido en el 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.

- d) Manteniendo la regulación actual, se prevé que, con la finalidad de mantener el equilibrio financiero del sistema, la aplicación de los coeficientes reductores que se establezcan ha de llevar consigo un incremento en la cotización a la Seguridad Social, a efectuar en relación con el colectivo, sector y actividad que se delimiten en la norma correspondiente, en los términos y condiciones que, asimismo, se establezcan. Dicho incremento consistirá en aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto a cargo de la empresa como del trabajador⁵³.
- e) En todo caso, los coeficientes reductores para la anticipación de la edad de jubilación establecidos en su normativa específica han de ser objeto de revisión cada diez años, con sujeción al procedimiento que se determine reglamentariamente. Los efectos de la revisión de los coeficientes reductores para la anticipación de la edad de jubilación no afectarán a la situación de los trabajadores que, con anterioridad a la misma, hubiesen desarrollado su actividad y por los periodos de ejercicio de aquella.

⁵³ Esta cotización adicional se recoge en las normas que establecieron coeficientes reductores de la edad de jubilación en los casos de bomberos al servicio de Administraciones y Organismo públicos, personal de la Ertzaintza y policías locales y, a partir de 2022, en el caso de los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y del Cuerpo de Policía Foral de Navarra.

Los tipos adicionales de cotización se recogen en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (para 2022, en el artículo 106 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre).

2.4.2. La reducción de la edad de jubilación en supuestos de acreditación de un determinado grado de discapacidad

La Ley 21/2021 incorpora en el TRLGSS un nuevo artículo –el 206 bis– respecto de la reducción de la edad de jubilación en los casos de personas trabajadoras que acrediten un grado elevado de discapacidad, manteniendo, en líneas generales, la regulación actual, en la forma siguiente:

- a) La edad mínima de acceso a la pensión de jubilación podrá ser reducida en el caso de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, en los términos contenidos en el correspondiente real decreto acordado a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁵⁴, o también en un grado de discapacidad igual o superior al 45 por ciento, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida⁵⁵.
- b) Con la misma regulación anterior, la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará lugar a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de 52 años, y tales coeficientes reductores de la edad de jubilación no serán tenidos en cuenta, en ningún caso, a efectos de acreditar la exigida para acceder a la jubilación parcial, a los beneficios de la jubilación demorada y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada.

La disposición adicional cuarta de la Ley 21/2021 mandata al Gobierno para que, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la misma, remita a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un informe acerca de los aspectos relacionados con la protección social de las personas con discapacidad, siguiendo las orientaciones de la recomendación 18 de dicho acuerdo, poniendo especial énfasis en la problemática que afecte al colectivo de personas con discapacidad intelectual.

A partir de este informe, y en el plazo de tres meses adicionales, el Gobierno ha de impulsar una reforma del marco regulador establecido en los Reales Decretos 1539/2003, de 5

⁵⁴ En estos casos, la reducción de la edad de jubilación se sitúa en la aplicación de un coeficiente del 0,25, cuando la discapacidad del trabajador se sitúa en el 65 por ciento, y del 0,50%, en los supuestos de discapacidad del 75% y se requiera el concurso de tercera persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria.

⁵⁵ Como se ha señalado, para la reducción de la edad de jubilación, prevista en el Real Decreto 1851/2009, se exige que las personas que pretendan acceder al beneficio han de acreditar una discapacidad de al menos del 45% durante un periodo mínimo de 15 años.

de diciembre y 1851/2009, de 4 de diciembre, respecto del acceso anticipado a la jubilación por parte de las personas trabajadoras que acreditan un grado importante de discapacidad.

3. El fomento de la permanencia de las personas trabajadoras en activo

Dentro de las orientaciones sobre la edad de jubilación (recomendación 12ª), la Comisión del Pacto de Toledo se decanta por el fomento de la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales, así como recomienda propiciar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente⁵⁶. En esta dirección, para la Comisión resulta clave que una de las prioridades de las políticas activas de empleo sea la recolocación de las personas de más edad y su mantenimiento en activo.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, la Ley 21/2021 efectúa una modificación de la regulación de la denominada jubilación demorada, una mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional (jubilación activa), así como de los incentivos en la cotización respecto de los trabajadores de edad⁵⁷.

3.1. La jubilación demorada

El artículo 210.2 TRLGSS establece un complemento de pensión, para los supuestos de personas que accedan a la jubilación tras el cumplimiento de la edad ordinaria, cuando

⁵⁶ De igual modo, se efectúa una valoración positiva de la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional (art. 214 TRLGSS), solicitando nuevas medidas que favorezcan esta compatibilidad, sin que ello produzca menoscabo de las cuentas del sistema público de pensiones.

⁵⁷ La disposición final sexta de la Ley 21/2021 procede a la modificación del artículo 1º de la Ley 29/1983, de 12 de diciembre, sobre jubilación de notarios, agentes de cambio y bolsa y de corredores colegiados de Comercio, de forma que, manteniendo la regulación de la jubilación forzosa de los notarios, a los setenta años, y de forma voluntaria, a los sesenta y cinco años de edad, que habrá de decretarse con la antelación suficiente, sin embargo se incorpora la particularidad de que los interesados puedan solicitar a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, con dos meses de antelación a cumplir la edad de setenta años, la prolongación de la permanencia en el servicio activo hasta que cumplan como máximo setenta y dos años de edad. Dicha solicitud vinculará a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública que solo podrá denegarla cuando el solicitante no cumpla el requisito de edad o cuando presentase la solicitud fuera del plazo indicado.

Este mismo régimen resulta de aplicación a los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles.

en este último momento acreditasen todos los requisitos para acceder a la misma, complemento que está en función del periodo de cotización acreditado en el momento de cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.

El apartado Ocho del artículo 1 de la Ley 21/2021 modifica el apartado 2 del artículo 210 TRLGSS, sustituyendo el incentivo único actual (complemento de pensión) por la posibilidad de que el interesado pueda optar entre la obtención de un porcentaje adicional, por cada año completo de trabajo efectivo que acredite con posterioridad al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (porcentaje adicional que se sumará al que corresponda de acuerdo con el número de años cotizados y se aplicará a la respectiva base reguladora, a efectos de determinar la cuantía de la pensión) o una cantidad a tanto alzado por cada año completo de trabajo efectivo acreditado y cotizado entre la fecha de cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión; o una combinación de las dos opciones anteriores, manteniendo la exención de la obligación de cotizar por contingencias comunes, salvo en el caso de incapacidad temporal, a partir del cumplimiento de la edad de jubilación ordinaria que corresponda en cada caso, en la forma siguiente:

- a) Cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad ordinaria superior a la que resulte de aplicar en cada caso, siempre que al cumplir esta edad se hubiera reunido el periodo mínimo de cotización establecido se reconocerá al interesado, por cada año completo cotizado que transcurra desde que reunió los requisitos para acceder a esta pensión, un complemento económico que se abonará de alguna de las siguientes maneras, a elección del interesado.
 - La primera modalidad consiste en la aplicación de un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión. De esta forma, se unifica en el 4%, los anteriores porcentajes del 2, 2,75 y 4 por ciento, según el periodo de cotización acreditado (menos de 25 años; entre 25 y 37 años y más de 37 años, respectivamente).

Se mantiene la regulación anterior, de forma que el porcentaje adicional se suma al que con carácter general corresponda al interesado, en función del tiempo de cotización acreditado, aplicándose el porcentaje resultante a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, que no puede ser superior en ningún caso al importe de límite máximo de pensión pública. No obstante, en el supuesto de que la cuantía de la pensión reconocida alcance el indicado límite sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo solo parcialmente, el interesado tiene derecho, además, a percibir anualmente una cantidad, cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso.

La citada cantidad se devenga por meses vencidos y se abona en catorce pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual.

- La segunda modalidad consiste en el percibo de una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad ordinaria y la del hecho causante de la pensión, cuya cuantía vendrá determinada en función de los años de cotización acreditados en la primera de las fechas indicadas, siendo la fórmula de cálculo la siguiente:

- Si se ha cotizado menos de 44 años y 6 meses:

$$\text{Pago único} = 800 (\text{Pensión inicial anual} / 500)^{1/1,65}$$

- Si se ha cotizado, al menos, 44 años y 6 meses la cifra anterior se aumenta en un 10%:

$$\text{Pago único} = 880 (\text{Pensión inicial anual} / 500)^{1/1,65}$$

- Una combinación de ambas modalidades.

- b) La elección se llevará a cabo por una sola vez en el momento en que se adquiere el derecho a percibir el complemento económico, no pudiendo ser modificada con posterioridad. De no ejercitarse esta facultad, se aplicará la modalidad del complemento del 4 por ciento.
- c) La aplicación del complemento, en cualquiera de las modalidades, es incompatible con el acceso al envejecimiento activo regulado en el artículo 214 (jubilación activa⁵⁸) y no resulta de aplicación en los supuestos de jubilación parcial, ni en el de jubilación flexible, ni –nueva modificación de la Ley 21/2021–, en los supuestos de acceso a la jubilación desde una situación asimilada al alta.

3.2. Pensión de jubilación y envejecimiento activo (jubilación activa)

El apartado nueve del artículo 1 de la Ley 21/2021 procede a la modificación de la regulación de la jubilación activa (artículo 214 TRLGSS) en la forma siguiente:

⁵⁸ Esta limitación no se contempla en la legislación anterior a la Ley 21/2021.

a) Se mantiene la compatibilidad entre el disfrute de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, y la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia del pensionista⁵⁹, siempre que:

- Como novedad se prevé que el acceso a la pensión deberá haber tenido lugar al menos un año después de haber cumplido la edad que en cada caso resulte de aplicación, sin que, a tales efectos, sean admisibles jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación al interesado. Con ello, se elimina la posibilidad de acceso inmediato a esta modalidad de pensión, una vez que se haya cumplido la edad ordinaria de jubilación.
- El porcentaje aplicable a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión causada ha de alcanzar el 100 por ciento (para 2022, 36 años de cotización)
- El trabajo compatible podrá realizarse por cuenta ajena, a tiempo completo o a tiempo parcial, o por cuenta propia, si bien no podrá ejercerse un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público, que resultan incompatibles con la percepción de la pensión de jubilación⁶⁰.

La cuantía de la pensión de jubilación compatible con el trabajo será equivalente al 50 por ciento del importe resultante pública, o del que se esté percibiendo, en el momento de inicio de la compatibilidad con el trabajo, excluido, en todo caso, el complemento por mínimos, cualquiera que sea la jornada laboral o la actividad que realice el pensionista. Si la actividad se realiza por cuenta propia y se acredita tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena, la cuantía de la pensión compatible con el trabajo alcanzará al 100 por ciento. En todo caso, el pensionista no tiene derecho a los complementos para pensiones inferiores a la mínima durante el tiempo en el que compatibilice la pensión con el trabajo.

b) La pensión se revalorizará en su integridad en los términos establecidos para las pensiones del sistema de la Seguridad Social. No obstante, en tanto se mantenga el trabajo compatible, el importe de la pensión más las revalorizaciones acu-

⁵⁹ De acuerdo con el apartado 6 del artículo 214 TRLGSS, la regulación de la jubilación activa se entiende aplicable sin perjuicio del régimen jurídico previsto para cualesquiera otras modalidades de compatibilidad entre pensión y trabajo, establecidas legal o reglamentariamente.

⁶⁰ En la nueva regulación se suprimen las obligaciones que deberían cumplir las empresas que contratasen a un trabajador en jubilación activa (anterior apartado 6 del artículo 214 TRLGSS), consistentes en que las mismas no deberían haber adoptado decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores al inicio de la compatibilidad, por parte del trabajador, entre los ingresos de la actividad y la pensión.

muladas se reducirá en un 50 por ciento, excepto en el supuesto de realización de trabajos por cuenta propia en los términos señalados en el párrafo anterior.

- c) El beneficiario tendrá la consideración de pensionista a todos los efectos.
- d) Finalizada la relación laboral por cuenta ajena o por cuenta propia, se restablecerá el percibo íntegro de la pensión de jubilación.

3.3. Incentivos en la cotización en los supuestos de trabajadores de edad

La Ley 21/2021 mantiene o mejora determinados incentivos en la cotización en el supuesto de trabajadores de edad, en la forma siguiente:

- a) En el caso de la situación de incapacidad temporal, las empresas pasan a tener derecho a una reducción del 75 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, correspondientes a los trabajadores que hubieran cumplido la edad de 62 años, y se encuentren en dicha situación⁶¹.
- b) Respecto de los trabajadores que mantengan su actividad, una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación, las empresas y las personas trabajadoras⁶², quedan exentas de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de dichas contingencias⁶³, respecto de los trabajadores por cuenta ajena y de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, una vez que hayan alcanzado la edad indicada, sin que, frente a la regulación anterior, se condicione este beneficio a que el trabajador acredite un periodo de cotización que permitiese aplicar el 100 por ciento a la correspondiente base reguladora.

Estas exenciones establecidas no son aplicables a las cotizaciones relativas a trabajadores que presten sus servicios en las Administraciones Públicas o en los organismos públicos.

Por último, se precisa que los periodos en los que resulte de aplicación la exención de cotización serán computados como cotizados a los efectos de acceso y determinación de la cuantía de las prestaciones, si bien, en relación con la base

⁶¹ El apartado dos del artículo 1 de la Ley 21/2021 incorpora un segundo párrafo en el apartado 4 del artículo 144 TRLGSS.

⁶² El apartado tres del artículo 1 de la Ley 21/2021 modifica la redacción del artículo 152 TRLGSS.

⁶³ La exención en la cotización comprende también las aportaciones por desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional.

reguladora de la prestación la misma se determinará, en relación con estos periodos, conforme a lo dispuesto en el artículo 161.4 TRLGSS⁶⁴.

- c) La regulación indicada en el apartado b) anterior, se extiende a los trabajadores por cuenta propia, los cuales quedan exentos de cotizar a la Seguridad Social, salvo, por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, una vez hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación que en cada caso resulte de aplicación, suprimiéndose el requisito de que acreditasen un periodo de cotización que permita aplicar el 100 por ciento a la base reguladora de la pensión⁶⁵.

4. La jubilación ordinaria «forzosa»

Aunque el cumplimiento de una determinada edad no es causa de la extinción de la relación laboral⁶⁶, sin embargo, se ha posibilitado que, a través de la negociación colectiva, se pudiese establecer cláusulas que supongan la extinción del contrato de trabajo en determinados supuestos.

Antes de la modificación de la Ley 21/2021, la regulación se recoge en la disposición adicional 10ª TRET, que permite que los convenios colectivos estableciesen cláusulas que posibilitasen la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad legal de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, siempre el trabajador afectado por la extinción del contrato de trabajo cumpliera los requisitos exigidos para tener derecho al 100 por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva, y que la medida se vinculase a objetivos coherentes de política de empleo expresados en el convenio colectivo, tales como la mejora de la estabilidad en el empleo por la transformación de contratos temporales en indefinidos, la contratación de nuevos trabajadores, el relevo generacional o cualesquiera otras dirigidas a favorecer la calidad del empleo.

⁶⁴ Conforme al mismo, por los periodos de actividad en los que no se hayan efectuado cotizaciones por contingencias comunes, en los términos previstos en el artículo 152 TRLGSS, a efectos de determinar la base reguladora de las prestaciones excluidas de cotización, las bases de cotización correspondientes a las mensualidades de cada ejercicio económico exentas de cotización no podrán ser superiores al resultado de incrementar el promedio de las bases de cotización del año natural inmediatamente anterior en el porcentaje de variación media conocida del IPC en el último año indicado más dos puntos porcentuales.

⁶⁵ El apartado Trece del artículo 1 de la Ley 21/2021 modifica la redacción del artículo 311 TRLGSS.

⁶⁶ Tras la STC de 22/1981 de 12 de julio, que declaró nula por inconstitucional la entonces disposición adicional 5ª la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que preveía la extinción de la relación laboral al cumplir el trabajador los 70 años. No obstante, en el ámbito del empleo público se establece la pérdida de la condición del funcionario al llegar a una determinada edad.

La disposición final primera de la Ley 21/2021 procede a modificar la redacción de la citada disposición adicional 10ª TRET, en la forma siguiente:

- a) En aras de favorecer la prolongación de la vida laboral, los convenios colectivos podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad igual o superior a 68 años, frente a la regulación anterior que fijaba dicha edad en la fijada para el acceso ordinario a la pensión de jubilación.
- b) La persona trabajadora afectada por la extinción del contrato de trabajo ha de reunir los requisitos exigidos por la normativa de Seguridad Social para tener derecho al 100 por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva (en el ejercicio 2022, 36 años).
- c) La medida ha de estar vinculada, como objetivo coherente de política de empleo expresado en el convenio colectivo, al relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador o trabajadora.
- d) La decisión extintiva de la relación laboral ha de ser con carácter previo comunicada por la empresa a los representantes legales de los trabajadores y a la propia persona trabajadora afectada.
- e) Excepcionalmente, con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género, el límite de los 68 años podrá ser rebajada hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social, en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio, sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas⁶⁷.

La aplicación de esta excepción exige, además, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La persona afectada por la extinción del contrato de trabajo debe reunir los requisitos exigidos por la normativa de Seguridad Social para tener dere-

⁶⁷ Las actividades económicas que se tomarán como referencia para determinar el cumplimiento de esta condición estará definida por los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas en vigor en cada momento, incluidos en el ámbito del convenio aplicable según los datos facilitados al realizar su inscripción en el Registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad (REGCON), de conformidad con el artículo 6.2 y el anexo 1 del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. La Administración de la Seguridad Social facilitará la tasa de ocupación de las trabajadoras respecto de la totalidad de trabajadores por cuenta ajena en cada una de las CNAE correspondientes en la fecha de constitución de la comisión negociadora del convenio.

cho al 100 por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva.

- En el CNAE al que esté adscrita la persona afectada por la aplicación de esta cláusula ha de concurrir una tasa de ocupación de empleadas inferior al 20 por ciento sobre el total de personas trabajadoras a la fecha de efectos de la decisión extintiva. Este CNAE será el que resulte aplicable para la determinación de los tipos de cotización para la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Cada extinción contractual en aplicación de esta previsión debe llevar aparejada simultáneamente la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, una mujer en la mencionada actividad.

Por último⁶⁸, se precisa que lo establecido en la nueva redacción de la disposición adicional décima TRET solo se aplicará a los convenios colectivos suscritos desde el 1 de enero de 2022. En los convenios colectivos suscritos con anterioridad a esta fecha, las cláusulas de jubilación forzosa podrán ser aplicadas hasta tres años después de la finalización de la vigencia inicial pactada del convenio en cuestión.

5. La aplicación de la legislación anterior (referida a la pensión de jubilación)

Suele ser habitual que, en las sucesivas reformas de la pensión de jubilación, la nueva legislación contuviese disposiciones transitorias que reservaban la legislación anterior a determinadas personas, bien al acreditar ya los requisitos que se preveían en la misma, o bien al estar a una posición cercana a la jubilación⁶⁹.

Esta misma regulación se recogió en la Ley 27/2011, con un contenido que pasó a la disposición transitoria cuarta.5 TRLGSS, conforme a la cual se seguiría aplicando la regulación de la pensión de jubilación, en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso, condiciones y reglas de determinación de prestaciones, vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2011, en los siguientes supuestos:

⁶⁸ Conforme a la nueva disposición transitoria novena TRET, incorporada en el mismo por el apartado dos de la disposición final primera de la Ley 21/2021.

⁶⁹ Las disposiciones transitorias segunda y cuarta del TRLGSS son buena muestra de la aplicación, en tiempo limitado, de la legislación anterior.

- Respecto de las personas cuya relación laboral se hubiese extinguido antes de 1 de abril de 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no volviesen a quedar incluidas en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.
- En relación con las personas cuya relación laboral hubiese sido suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 1 de abril de 2013, si bien con la condición indispensable que los indicados acuerdos colectivos de empresa se encontrasen debidamente registrados en el Instituto Nacional de la Seguridad Social o en el Instituto Social de la Marina, en su caso, en el plazo que reglamentariamente se determinase.

No obstante, en todos los supuestos era requisito indispensable que las correspondientes pensiones de jubilación se causasen antes del 1 de enero de 2019, si bien esta fecha se amplió al 1 de enero de 2020⁷⁰ y, posteriormente, al 1 de enero de 2021⁷¹ y al 1 de enero de 2022.

El apartado diecinueve del artículo 1 de la Ley 21/2021 vuelve a modificar el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta TRLGSS, de modo que se seguirá aplicando la legislación vigente. respecto de la pensión de jubilación, antes del 1 de abril de 2013, con independencia de la fecha en que se causen las mismas (y en ello radica la novedad) respecto de:

- a) Las personas cuya relación laboral se haya extinguido antes de 1 de abril de 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a quedar incluidas en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.
- b) Las personas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa, así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 1 de abril de 2013, si bien es condición indispensable que los indicados acuerdos colectivos de empresa se encuentren debidamente registrados en el Instituto Nacional de la Seguridad Social o en el Instituto Social de la Marina, en su caso, en el plazo que reglamentariamente se determine.

⁷⁰ Disposición final 2.2 del RDL 28/2018, de 28 de diciembre.

⁷¹ Disposición final 1 del Real Decreto Ley 18/2019, de 27 de diciembre.

No obstante, para el reconocimiento del derecho a pensión de las personas a las que se refieren los apartados anteriores, la entidad gestora aplicará la legislación que esté vigente en la fecha del hecho causante de la misma, cuando resulte más favorable a estas personas.

6. El mecanismo de equidad intergeneracional

6.1. Como consecuencia de los desafíos que el envejecimiento de la población presenta a los sistemas de pensiones (con especial incidencia en la pensión de jubilación), desafíos que se vieron agravados por las crisis económicas, en la mayor parte de los sistemas de pensiones de la Unión Europea (UE) se han ido estableciendo unos denominados «factores de sostenibilidad», que no son más que mecanismos de ajuste automático del gasto de pensiones, en función de la variación de la esperanza de vida de la población pensionista⁷².

Esta misma preocupación estaba presente en alguno de los compromisos contenidos en el Acuerdo Social y Económico, de 2 de febrero de 2011, que se plasmaron en la Ley 27/2011, en cuya disposición adicional octava se preveía que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 (fecha en la que debían haber entrado en vigor y en su plenitud el conjunto de reformas de la Ley 27/2011) deberían revisarse los parámetros fundamentales del sistema de pensiones, revisión que debería operar en función de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años en el año en que se efectuarase la revisión, en relación con la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Estas revisiones deberían llevarse a cabo cada cinco años, utilizando a tal fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

Aunque la incorporación de esos mecanismos de ajuste debía llevarse a cabo a partir de 2027, no obstante el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, adelantó el establecimiento del factor de sostenibilidad desde el momento en que se proyectase un déficit a largo plazo del sistema de pensiones⁷³.

⁷² Sobre una panorámica del factor de sostenibilidad en el ámbito de los sistemas de pensiones de la UE *vid.* las ponencias de Luis María Sáez de Jaúregui Sanz y Alexander Schwan en el Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo sobre *Seguridad Social: un modelo sostenible*. Santander. Junio 2013.

⁷³ Ese adelantamiento en la incorporación del factor de sostenibilidad por parte del Gobierno español era coincidente con las recomendaciones del Consejo de la UE al aconsejar a las autoridades españolas el aumento de la edad preceptiva de jubilación y la introducción del factor de sostenibilidad de las pensiones.

Posteriormente, y el marco del 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 favorecer el envejecimiento activo, se mandató al Gobierno para la constitución de un Comité de Expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo⁷⁴.

6.2. En base a la propuesta de la Comisión de Expertos, se elaboró el Proyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social que, con algunas matizaciones, recogía el contenido del Informe (modificando los títulos de los factores de ajuste) y que, tras la correspondiente tramitación parlamentaria, dio lugar a la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, cuyo contenido se recogió en el artículo 211 TRLGSS.

Los elementos básicos del factor de sostenibilidad eran los siguientes:

- a) Aunque en el derecho comparado el factor de sostenibilidad se utilizar para el ajuste del sistema de pensiones, el mismo no tiene necesariamente que operar en relación con el importe de la pensión de jubilación, sino que existe una amplia gama de variantes que pueden utilizarse para lograr los mismos resultados (como pueden ser, variar la edad de acceso a la jubilación; modificar los años de cotización necesarios para alcanzar los derechos máximos de pensión; modificar los tipos de cotización, en orden a lograr el equilibrio económico buscado, etc.), en la reforma incorporada por la Ley 23/2013 el factor de sostenibilidad se delimitaba como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de la pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la correspondiente fórmula, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes.
- b) Una vez determinado el valor del factor de sostenibilidad, el mismo se aplicaría a la cuantía de la pensión, resultado de aplicar sobre la respectiva base reguladora el porcentaje correspondiente al periodo de cotización acreditado.

⁷⁴ En cumplimiento de la previsión legal se constituyó un Comité de Expertos, que elaboró y entregó al Gobierno un informe que, apartándose de las previsiones de la Ley 27/2011, incorporaba un factor de sostenibilidad doble o de «tercera generación», combinando un denominado «factor de equidad intergeneracional» (FEI) (o parámetro de ajuste de las pensiones de jubilación en función de la variación de la esperanza de vida de la población a los 67 años) y un «factor de revalorización anual» (FRA), que adecuaba la actualización de las pensiones a la evolución económica del sistema de la Seguridad Social y a otros parámetros.

- c) Por lo que respecta al ámbito de aplicación temporal, el factor de sostenibilidad se aplicaría por una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

La previsión inicial de aplicación del factor de sostenibilidad se situó en el 1 de enero de 2019, si bien la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, demoró la misma a un acuerdo, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema, si bien, a falta de acuerdo, su entrada en vigor se produciría en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.

6.3. El Acuerdo social de 1 de julio de 2021 recoge el compromiso de negociar un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional, en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 TRLGSS que, siguiendo el precedente de la Ley 27/2011, debería aplicarse a partir de 2027. Este mecanismo de equidad intergeneracional debería recoger todos los parámetros que interactúan en el sistema de pensiones (números afiliados, número pensionistas, cotizaciones, etc.), evitado hacer recaer en las generaciones más jóvenes, el coste de la mayor llegada a la pensión de cohorte de trabajadores más pobladas, repartiendo el mismo de forma más equilibrada entre las generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

El acuerdo preveía que el diseño del mecanismo de equidad estuviese negociado antes del 1 de noviembre, de modo que se pudiese incorporar al proyecto de Ley de reforma de las pensiones y, de no alcanzarse dicho acuerdo, se remitía su articulación al Gobierno, a fin de incorporarlo a dicha Ley.

En el acuerdo adoptado entre las organizaciones sindicales más representativas y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se concreta el mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), el cual, a diferencia del anterior factor de sostenibilidad, se configura con dos componentes, de los cuales el primero consiste en la reactivación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, mediante una aportación finalista entre 2023 y 2032, consistente en 0,6 puntos porcentuales de la cotización por contingencias comunes, repartido entre la empresa y el trabajador con la misma distribución que en las cotizaciones sociales⁷⁵, de modo que actúe como mecanismo de equilibrio del sistema de pensiones a partir 2033, en el caso de que exista un desvío de la previsión de gasto en pensiones para 2050⁷⁶.

⁷⁵ Del 0,6%, el 0,5% se configura como aportación empresarial y el 0,1% restante, a cargo del trabajador.

⁷⁶ Un somero análisis, con una valoración positiva del nuevo MEI en Tortuero Plaza, José Luis. (2021). [El mecanismo de equidad intergeneracional](#), mientras que se mantiene una valoración crítica en Eva M^a. Blázquez Agudo. (2021). [El MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones](#). Ambos trabajos publicados en <https://www.aedtss.com/>.

6.4. El contenido del acuerdo social se lleva a la disposición final cuarta de la Ley 21/2021, estableciendo el denominado «*mecanismo de equidad intergeneracional*» (MEI), dentro del objetivo de coadyuvar a preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo. De acuerdo con ello, el MEI se articula en dos componentes, que se habrán de incorporar en el tiempo de forma sucesiva, en la forma siguiente:

- a) Un primer componente, consistente en una cotización adicional, por un periodo de 10 años a partir de 2023 y hasta 2032, incluido, cotización destinada a nutrir Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La cotización adicional consiste en 0,6 puntos porcentuales, siguiendo la estructura actual de distribución entre empresa y trabajador, es decir, que el 0,5 por ciento recae en la aportación empresarial, mientras que el 0,10 restante estaría a cargo de la persona trabajadora.

Se prevé la adaptación de la normativa sobre el Fondo de Reserva para garantizar que la utilización de esta cuota finalista y de los rendimientos que genere se destinen exclusivamente a atender las desviaciones en el nivel de gasto de las pensiones, en la forma que se señala en el apartado siguiente.

- b) Un segundo componente que se articula en base las previsiones sobre la evolución del gasto de pensiones, a partir de 2032. A tal fin, se establece que, con una periodicidad trienal, se ha de verificar si, de acuerdo con las últimas previsiones del Ageing Report de la Comisión Europea o documento análogo, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del citado informe de 2024, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad. En función de esta verificación en 2033:
 - a) Si el nivel de gasto previsto no supera este umbral, no se aplicará ninguna medida. En tal caso, podría valorarse en el seno del diálogo social, para su elevación como propuesta al Pacto de Toledo, la utilización de los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para reducir las cotizaciones sociales o mejorar la cuantía de las pensiones.
 - b) Si el nivel de gasto previsto superase el citado umbral, se aplicarán las siguientes medidas:

De igual modo, en la publicación de la OCDE *Pensions at a Glance. 2021*, el organismo internacional pone de relieve que la reforma acordada por el Gobierno español incrementa notablemente los costes del sistema y apenas aumenta sus ingresos, efectuando una crítica sobre la vaguedad del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, el cual, si bien da un poco de oxígeno a corto plazo, no está a la altura del problema de largo plazo del sistema, lo que implicará la necesidad de que se tengan que adoptar nuevas medidas. *Vid.* la «ficha» dedicada a la reforma española en el documento antes indicado.

- Se dispondrá de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para la financiación del gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2 por 100 del PIB.
- En el supuesto de que la citada desviación fuese superior a ese 0,2 por 100, o que se hayan agotado los activos del Fondo de Reserva, el Gobierno ha de negociar con los interlocutores sociales, para su elevación al Pacto de Toledo, una propuesta que, de forma equilibrada, se dirija a minorar el porcentaje de gasto en pensiones en términos de PIB a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, o a incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, o bien a ambos objetivos, en los términos que se acuerden, teniendo especialmente en cuenta el principio de suficiencia⁷⁷.

Estas medidas deben compensar la desviación en la previsión de gasto en pensiones en 2050 que no esté cubierta por los activos del Fondo de Reserva, con un límite del 0,8 por 100 del PIB, de acuerdo con una senda que refleje el impacto creciente que habría tenido la aplicación del factor de sostenibilidad que ahora se deroga y con un efecto temporal que no podrá prolongarse más allá de 2060.

La nueva regulación lleva consigo la derogación⁷⁸ del factor de sostenibilidad introducido por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre (y regulado en el artículo 211 TRLGSS).

7. Modificaciones en el ámbito de las pensiones de viudedad

La Ley 21/2021 modifica determinados preceptos del TRLGSS, relacionados con la regulación de la pensión de viudedad, en lo referente al acceso a las mismas por parte de las personas sobrevivientes de una pareja de hecho, con el objetivo de acercar su regulación a la aplicable en los supuestos de convivencia matrimonial.

⁷⁷ En definitiva, en 2022 se vuelve a una fórmula similar a la que recogía en el artículo 8 de la Ley 27/2011 (en base al acuerdo social de 2 de febrero de 2011), conforme al cual, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027, parámetros que, en definitiva, son la correlación entre el gasto de pensiones (número de pensiones y pensión media) y los ingresos por cotizaciones (número de cotizantes, base media de cotización y tipo aplicable a la misma).

⁷⁸ Apartado 2 de la disposición derogatoria de la Ley 21/2021.

Frente a la regulación anterior en la que la convivencia de hecho no daba lugar a que la persona sobreviviente de una unión de estas características pudiese acceder a la pensión de viudedad, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, posibilitó que también, en el supuesto de uniones convivenciales de hecho, la persona sobreviviente pudiese acceder a la pensión de viudedad, si bien estableciendo una serie de requisitos adicionales a los exigidos en los casos de uniones matrimoniales.

Estos requisitos consistían en supeditar dicho acceso a un determinado periodo de tiempo convivencial por parte de los componentes de la pareja de hecho (5 años antes del fallecimiento) y de formalización de la pareja de hecho (2 años antes del fallecimiento), requisitos que, con carácter general, no se exigían en los casos de matrimonio. Además, para acceder a la pensión de viudedad, los ingresos de la persona sobreviviente de la unión de hecho no podían superar un determinado límite⁷⁹, exigencia que tampoco era de aplicación en los supuestos de unión matrimonial.

La recomendación 14ª del Pacto de Toledo tiene presente las diferencias en el acceso a la pensión de viudedad en el caso de las parejas de hecho, solicitando la modificación de la regulación del acceso a la pensión de viudedad en los casos de tales uniones convivenciales, singularmente en cuanto al requisito legal de que los ingresos del eventual beneficiario/a durante el último año hayan sido inferiores a los ingresos del causante⁸⁰.

7.1. La nueva regulación en el acceso a la pensión de viudedad en los casos de parejas de hecho

La Ley 21/2021⁸¹ modifica el TRLGSS respecto de la pensión de viudedad en el caso de las parejas de hecho, en la forma siguiente:

⁷⁹ Los ingresos durante el año natural anterior de la persona solicitante de la pensión no podían alcanzar el 50 por ciento de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo periodo, o el del 25 por ciento en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad.

No obstante, también se reconocería derecho a pensión de viudedad cuando los ingresos del sobreviviente resulten inferiores a 1,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el periodo de su percepción. El límite indicado se incrementará en 0,5 veces la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente, por cada hijo común con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente.

⁸⁰ Conforme al artículo 221 TRLGSS, uno de los requisitos para acceder a la pensión de viudedad, en los casos de parejas de hecho, era que los ingresos de la persona solicitante, referidos a ejercicio anterior, sean inferiores a los del causante, de modo que, de no acreditarse este requisito no se puede acceder a la pensión, y ello, aunque con posterioridad la persona solicitante venga a peor fortuna.

⁸¹ Apartado Diez del artículo 1 de la Ley 21/2021.

- a) A partir de la entrada en vigor de la Ley 21/2021, pueden acceder a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguna de las causas de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, quienes cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 219 TRLGSS⁸², se encuentren unidos al causante en el momento de su fallecimiento como pareja de hecho.
- b) Se mantienen los requisitos de periodo de convivencia y de formalización de la misma en los términos actuales, de manera que, a efectos de la pensión de viudedad, se reconocerá como pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona ni constituida pareja de hecho, y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años, salvo que –y en ello radica la novedad– existan hijos en común, en cuyo caso solo deberán acreditar la constitución de la pareja de hecho de conformidad con lo previsto en el párrafo siguiente.

La existencia de pareja de hecho se acredita mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deben haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante.

- c) Se posibilita el acceso a la pensión de viudedad, en los casos en que, en la fecha del fallecimiento del causante, la pareja de hecho se haya extinguido previamente, acercando la nueva regulación a los supuestos de ruptura matrimonial. De esta forma, cuando la pareja de hecho constituida se hubiese extinguido por voluntad de uno o ambos convivientes, el posterior fallecimiento de uno de ellos puede dar derecho a pensión de viudedad con carácter vitalicio al superviviente, siempre que no se haya constituido una nueva pareja de hecho, ni contraído matrimonio.

⁸² Que el sujeto causante se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta en la fecha de su fallecimiento hubiera completado un periodo de cotización de 500 días, dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante de la pensión. En los supuestos en que esta se cause desde una situación de alta o de asimilada a la de alta sin obligación de cotizar, el periodo de cotización de 500 días deberá estar comprendido dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar. En cualquier caso, si la causa de la muerte fuera un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún periodo previo de cotización.

También se tiene derecho a la pensión de viudedad aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un periodo mínimo de cotización de quince años.

En todo caso, se requiere que la persona supérstite sea acreedora de una pensión compensatoria y que esta se extinga con motivo de la muerte del causante. La pensión compensatoria ha de estar determinada judicialmente o mediante convenio o pacto regulador entre los miembros de la pareja, otorgado en documento público, siempre que para fijar el importe de la pensión se haya tenido en cuenta la concurrencia en el perceptor de las mismas circunstancias relacionadas en el artículo 97 del Código Civil⁸³.

En el supuesto de que la cuantía de la pensión de viudedad fuera superior a la pensión compensatoria, aquella se ha de minorar hasta alcanzar la cuantía de esta última.

En todo caso, tienen derecho a la pensión de viudedad las mujeres que, aun no siendo acreedoras de pensión compensatoria, pudieran acreditar que eran víctimas de violencia de género en el momento de la extinción de la pareja de hecho mediante sentencia firme, o archivo de la causa por extinción de la responsabilidad penal por fallecimiento; en defecto de sentencia, a través de la orden de protección dictada a su favor o informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de ser víctima de violencia de género, así como por cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho.

- d) Se elimina el requisito de acreditación de ingresos inferiores a una determinada cuantía para que la persona sobreviviente una pareja de hecho pueda acceder a la pensión de viudedad.
- e) Se extiende el acceso a la prestación temporal de viudedad a los casos de parejas de hecho, prestación que, en la legislación precedente, venía reservada a las uniones matrimoniales. En tal sentido⁸⁴, cuando la persona sobreviviente de la pareja

⁸³ De acuerdo con el artículo 97 del Código Civil, el cónyuge al que la separación o el divorcio produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio, tendrá derecho a una compensación que podrá consistir en una pensión temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única, según se determine en el convenio regulador o en la sentencia.

A falta de acuerdo de los cónyuges, el Juez, en sentencia, determinará su importe teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: 1.^a Los acuerdos a que hubieran llegado los cónyuges. 2.^a La edad y el estado de salud. 3.^a La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo. 4.^a La dedicación pasada y futura a la familia. 5.^a La colaboración con su trabajo en las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge. 6.^a La duración del matrimonio y de la convivencia conyugal. 7.^a La pérdida eventual de un derecho de pensión. 8.^a El caudal y los medios económicos y las necesidades de uno y otro cónyuge. 9.^a Cualquier otra circunstancia relevante.

En la resolución judicial o en el convenio regulador formalizado ante el Letrado de la Administración de Justicia o el Notario se fijarán la periodicidad, la forma de pago, las bases para actualizar la pensión, la duración o el momento de cese y las garantías para su efectividad.

⁸⁴ Nueva redacción del artículo 222 TRLGSS por el apartado once del artículo 1 de la Ley 21/2021.

de hecho no pueda acceder al derecho a pensión de viudedad por no acreditar que su inscripción como pareja de hecho en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o su constitución mediante documento público se han producido con una antelación mínima de dos años, respecto de la fecha del fallecimiento del causante, pero concurren el resto de requisitos, tendrá derecho a una prestación temporal en cuantía igual a la de la pensión de viudedad que le hubiera correspondido y con una duración de dos años.

7.2. La aplicación de la nueva regulación a supuestos anteriores

La Ley 21/2021⁸⁵ extiende los efectos de la nueva regulación, respecto del acceso a la pensión de viudedad en los casos de parejas de hecho, a hechos causantes anteriores al 1 de enero de 2022, estableciendo que, con carácter excepcional, se reconocerá derecho a la pensión de viudedad, con efectos del 1 de enero de 2022, cuando, habiéndose producido el fallecimiento de uno de los miembros de la pareja de hecho con anterioridad a la misma, concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que, a la muerte del causante, reuniendo este los requisitos de alta y cotización previstos en el TRLGSS, no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad.
- b) Que el beneficiario pueda acreditar en el momento de fallecimiento del causante la existencia de pareja de hecho, en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 221 TRLGSS.
- c) Que el beneficiario no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social.
- d) Para acceder a la pensión, es necesario que la solicitud se presente en el plazo improrrogable de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la misma (es decir, antes del 1 de enero de 2023). En todo caso, la pensión reconocida tendrá efectos económicos desde el día primero del mes siguiente a la solicitud.

7.3. La necesaria delimitación de la pareja de hecho

En la actualidad y en el ordenamiento jurídico español, no existe una delimitación de que haya de entenderse como pareja de hecho, con validez para todo el territorio nacional y a los efectos de las diferentes prestaciones y servicios.

⁸⁵ A través de la nueva disposición adicional cuadragésima del TRLGSS, incorporada por el apartado dieciocho del artículo 1 de la Ley 21/2021.

En la legislación estatal, se ha venido utilizando con carácter general, la delimitación que efectúa el artículo 221 TRLGSS, mientras que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas existe una delimitación propia, puesto que algunas de ellas⁸⁶ han legislado sobre esta forma de convivencia con leyes específicas, mientras que en otras no existe esa regulación, lo cual provoca situaciones diferenciales según territorios.

De esta problemática se hace eco la Ley 21/2021, en cuya disposición adicional tercera se mandata que, en el plazo de un año, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones analice la configuración de la pareja de hecho desde el punto de vista de la Seguridad Social, a efectos de determinar su alcance en orden a garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional.

8. La asimilación, a efectos de las prestaciones de la seguridad social, de las personas discapacitadas que requieren medidas de apoyo en el ejercicio de su capacidad jurídica

El actual TRLGSS⁸⁷, a los efectos de aplicación del mismo, prevé una asimilación de las personas que judicialmente hubiesen sido declaradas incapaces, las cuales se entenderá que están afectadas por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.

Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, ha suprimido la figura de la incapacitación judicial, sustituyendo la misma por el establecimiento de medidas de apoyo de las personas con discapacidad, en el ejercicio de su capacidad jurídica.

La nueva regulación –que sin duda implica un avance en los derechos de las personas discapacitadas– deja sin posibilidad de aplicación el contenido de la disposición adicional 25ª TRLGSS. Por ello, la disposición adicional quinta de la Ley 21/2021 prevé que, en el plazo de seis meses, el Gobierno elabore un informe, a elevar al Pacto de Toledo, para adecuar la asimilación de las personas afectadas por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, con las medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica establecidas en el título XI, capítulo I, del Código Civil, a un grado de incapacidad a los efectos de la aplicación de los beneficios establecidos en la Ley General de la Seguridad Social.

⁸⁶ Por ejemplo, Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco o Comunidad Valenciana.

⁸⁷ Disposición adicional 25ª.

9. Modificaciones en el ámbito de la legislación del régimen de cases pasivas del estado

El artículo 2 de la Ley 21/2021 incorpora determinadas modificaciones en la legislación de Clases Pasivas del Estado⁸⁸, llevando a las pensiones de dicho Régimen la nueva regulación respecto de las pensiones del sistema de la Seguridad Social del modo que, de forma sintética, se recoge a continuación.

9.1. La revalorización de las pensiones

Conforme al artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado – TRCP⁸⁹–, el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas han de mantener su poder adquisitivo, por lo que todos ellos 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 IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior, considerando que si el valor medio señalado fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año.

9.2. La jubilación demorada

A través de la modificación de la disposición adicional decimoséptima TRCP⁹⁰, se extiende a las pensiones de jubilación del Régimen de Clases Pasivas del Estado el contenido del artículo 210.2 TRLGSS (jubilación demorada), con las particularidades siguientes:

- a) Las referencias a la edad de acceso ordinario a la jubilación, se entiende realizada a la de 65 años (edad de jubilación en el Régimen de Clases Pasivas del Estado).
- b) La referencia al tope máximo de cotización (como límite de la mejora de la pensión) se sustituye, respecto de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, a la cuantía del haber regulador del grupo/subgrupo A1, establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, en cómputo anual.

⁸⁸ Aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987.

⁸⁹ En la redacción dada por el apartado Uno del artículo 2 Ley 21/2021.

⁹⁰ Por medio del apartado dos del artículo 2 Ley 21/2021.

10. Otras cuestiones contenidas en la Ley 21/2021

10.1. La Agencia de la Seguridad Social

La gestión de la Seguridad Social ha conocido, desde la implantación del sistema en 1967, una profunda transformación, en la que han tenido especial incidencia dos hechos fundamentales: de una parte, la profunda simplificación producida, a partir de 1978, de la estructura gestora; de otra, el proceso de transferencias de medios y servicios de la Seguridad Social a las diferentes comunidades autónomas, con especial importancia en los ámbitos de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

Partiendo del principio de que la legitimidad del sistema de Seguridad Social está relacionada con una gestión eficaz y eficiente, que responda con agilidad y de forma comprensible a las demandas de los ciudadanos, desde la formulación inicial del Pacto de Toledo en 1995, la evolución de la estructura de la gestión de la Seguridad Social se orientó a lograr una mayor integración de los ámbitos gestores relacionados con el régimen económico de la Seguridad Social y la gestión de las prestaciones económicas, a través de la creación de un organismo único, denominado Agencia de la Seguridad Social (con tal denominación se incorporó en el Acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales de 2001⁴⁰ y en la reformulación del Pacto de Toledo en 2003).

La disposición adicional 7^a de la Ley 27/2011, creó la «*Agencia Estatal de la Seguridad Social*» con la finalidad de llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomendaran. No obstante, la constitución y entrada en funcionamiento de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social se debería producir con la aprobación de su Estatuto por real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa negociación con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, norma reglamentaria que no llegó a aprobarse.

El Pacto de Toledo de 2020 retoma la cuestión de la mayor integración de las funciones gestoras de la Seguridad Social, ya que, para la Comisión Parlamentaria, las razones que justificaron la creación de la Agencia de la Administración Estatal de la Seguridad Social siguen estando vigentes, por lo cual se mantiene la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión del sistema de Seguridad Social, incluida la correspondiente a su régimen económico, a través de una regulación integradora del modelo y las funciones propias del mismo, y de una gestión acorde a la Constitución y los diferentes estatutos de autonomía, todo ello mediante el establecimiento de una Agencia de Seguridad Social que garantice, no solo la simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia, sino la mejor aplicación de los principios de solidaridad, igualdad en el trato y equidad entre generaciones que informan el sistema español de Seguridad Social.

Siguiendo la recomendación 8.^a del Pacto de Toledo, en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021 se acuerda que por el Gobierno, y en el plazo de 6 meses, se aprobase un proyecto de Ley de creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social, plazo que, relacionado con la entrada de la Ley 21/2021, se recoge en la disposición final tercera de la misma, de modo que, antes del 1 de julio de 2022, el Gobierno ha de aprobar un Proyecto de Ley, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, garantizando la simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia del sistema de Seguridad Social, y preservando los principios de solidaridad, igualdad en el trato y equidad entre generaciones que informan dicho sistema, y todo con el objeto de asegurar el actual nivel de prestaciones públicas del régimen de reparto en el que se fundamenta el sistema español de Seguridad Social medido por su tasa de reemplazo.

10.2. Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social

El apartado III del acuerdo social de 2021 recogió el compromiso de las partes firmantes, en base a las orientaciones de la recomendación 1.^a del Pacto de Toledo, de culminar definitivamente el proceso de separación de fuentes de financiación, respecto de las prestaciones y acciones, cuya financiación no hubiese sido asumida en su totalidad por el Estado, de modo que, con el objetivo de dar estabilidad a la transferencia ya recogida en la Ley 11/2021 (13.929 millones de euros), su importe se debería incrementar en los ejercicios 2022 y 2023, como en años sucesivos, hasta alcanzar la financiación de los siguientes conceptos:

- Los conceptos ya recogidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (transferencia para financiar: la prestación contributiva por nacimiento y cuidado de menor; las reducciones en la cotización; las subvenciones implícitas en el sistema especial de trabajadores agrarios y en el Régimen del Mar, así como para la cotización en los contratos para formación; complemento para la reducción de la brecha de género; el coste de la integración de lagunas de cotización en las pensiones de jubilación e incapacidad permanente, derivadas de enfermedad común; el coste de las jubilaciones anticipadas en razón de la actividad, correspondientes a colectivos sin cotización adicional; pensiones en favor de familiares; y cuantía equivalente a 2 puntos de cotización por otros conceptos de naturaleza no contributiva).
- Otros conceptos de gasto (coste de las jubilaciones anticipadas involuntarias; complementos de prestaciones contributivas, sometidas a límite de ingresos; y cuantía equivalente a 1 punto de cotización por otros conceptos de naturaleza no contributiva)⁹¹.

⁹¹ En el Acuerdo se recoge el compromiso del Estado, como garante del sistema público de Seguridad Social, de garantizar en equilibrio financiero de dicho sistema en los importes y durante el tiempo estricto-

Para llevar al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social los compromisos anteriores, el apartado dieciséis del artículo 1 de la Ley 21/2021 procede a la modificación de la disposición adicional 32ª TRLGSS, dirigida a la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo, en los siguientes términos:

- a) En aras de hacer efectiva la separación de fuentes de financiación en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema, las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, el coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación, así como el incremento de la cuantía de las prestaciones contributivas sujetas a límites de ingresos.
- b) Asimismo, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se ha de fijar, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social, entre las que se incluirá la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor, el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, las pensiones y subsidios en favor de familiares, así como la prestación de orfandad cuando la causante hubiera fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer.
- c) En todo caso, cualquiera otra transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social destinada a la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de Seguridad Social deberá contar con informe previo del Ministerio de Hacienda y Función Pública para poder ser incorporado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En el Presupuesto de 2022, se profundiza el traspaso de la cobertura financiera de los denominados gastos impropios de la Seguridad Social, de modo que la financiación de los mismos deje de descansar en las cotizaciones sociales, para encontrar su cobertura en la imposición general, a través de transferencias del Estado a la Seguridad Social.

En tal sentido, el apartado 4 del artículo 12 de LPGE 22/2021, de presupuestos generales del Estado para 2022 –LPGE 2022–, prevé las siguientes transferencias del Estado a

tamente necesario en que los ingresos derivados de cotizaciones y transferencias estables y preestablecidas desde los Presupuestos Generales del Estado, no resulten suficientes.

los presupuestos de la Seguridad Social en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020:

Concepto	Millones de euros
Para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor	2.879,58
Para financiar las reducciones en la cotización a la Seguridad Social	1.690,00
Para financiar las subvenciones implícitas al REM, SEA y contratos de formación	996,00
Para financiar la integración de lagunas	468,00
Para financiar los complementos de pensiones contributivas reconocidos en el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social.	884,21
Para financiar la jubilación anticipada sin coeficiente reductor y sin cotización adicional	378,00
Para financiar las pensiones en favor de familiares	387,00
Para cubrir el coste de la pensión anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación	2.079,00
Para financiar otros conceptos	5.085,21
Para financiar los complementos de prestaciones contributivas, sujetos a límite de ingresos	3.549,00

Pero, además y como novedad respecto de otros ejercicios económico, el artículo 12. Cinco LPGE 2022 prevé otras aportaciones estatales dirigidas a la financiación del resto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, por los siguientes conceptos e importes:

Concepto	Millones euros
Pensiones extraordinarias del personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Disposición adicional tercera LGSS)	0,24



Concepto	Millones euros
◀	
Para financiar ayudas previas a la jubilación ordinaria a trabajadores mayores de 60 años	11,13
Para financiar ayudas para facilitar la adaptación del sector de la estiba a los cambios de sus relaciones laborales como consecuencia de la sentencia TJUE 11.12.2014	8,63
Para financiar las prestaciones no contributivas establecidas por la Leyes 26/1990, de 20 de diciembre y 35/2007, de 15 de noviembre.	1.414,00
Para financiar las prestaciones económicas no contributivas por nacimiento y cuidado de menor	0,28
Para financiar prestaciones de orfandad no contributivas en favor de víctimas de violencia de género	3,400
Para financiar los complementos de pensiones mínimas de la Seguridad Social.	7.075,02
Para financiar el Ingreso Mínimo Vital.	3.021,92
Para cuotas de Seguridad Social y otras obligaciones (Ley de Amnistía 15.10.1977)	6,01
Para financiar las bonificaciones de cuotas empresariales por tripulantes de buques (Ley 19/1994, de 6 de julio)	60,00
Para financiar las prestaciones del Síndrome Tóxico	23,52
Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar operaciones corrientes	32,94
Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar operaciones de capital	29,05 ⁹²

⁹² Por último, el apartado seis del artículo 12 LPGE 2022 establece que para la financiación del mantenimiento de la aplicación «RIVA» por parte de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal realizará una aportación por importe de 132,50 miles de euros.

A su vez, y al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, la disposición adicional tercera LPGE 2022 prevé que el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), pueda autorizar la concesión por parte del Estado de préstamos a la TGSS, por un importe de hasta 6.981,59 millones de euros, préstamo que, al igual que otros anteriores, no devengará intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de diez años contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su concesión.

Por último, la disposición adicional sexta de la Ley 21/2021, y en orden a la clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social y adecuación de la estructura financiera de la misma a la naturaleza de las prestaciones del sistema, prevé que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno remitirá a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos de Pacto de Toledo un informe relativo a los ingresos provenientes de cotizaciones sociales y a los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva, con particular atención a los conceptos a los que se refiere la disposición adicional trigésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social.

Dicho informe ha de comprender la cuantificación de dichos conceptos y su financiación durante el periodo comprendido entre los años 1967 (año de puesta en funcionamiento del actual sistema de la Seguridad Social) y 2019, ambos incluidos.