

El previsible fracaso del índice de revalorización de las pensiones públicas: ¿reforma o empobrecimiento de los pensionistas?

The foreseeable failure of the annual revalorization index: reform or impoverishment of pensioners?

BORJA SUÁREZ CORUJO

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Resumen

Uno de los elementos claves del derecho a la pensión es el criterio para la revalorización periódica de su cuantía. El presente trabajo examina el índice de revalorización anual de las pensiones tras casi tres años de vigencia en España. A la vista de la previsible congelación de las pensiones en los próximos años, concluye que su regulación normativa es inadecuada para garantizar la suficiencia de renta en la tercera edad.

Abstract

One of the key elements of the right to pension is the mechanism to periodically increase the amount initially granted. This article examines the Spanish index for annual revalorization that was introduced almost three years ago. In light of the foreseeable freezing of pensions in coming years, the conclusion points at the inadequacy of the current regulation unable of guaranteeing a sufficient income for citizens in old age.

Palabras clave

Pensiones / Seguridad Social / Recortes / Constitución / Revalorización

Keywords

Pensions / Social Security / Cutbacks / Constitution / Indexation

*La visión de la miseria de otros,
¿nos hará orgullosos o nos hará humildes?*

Arthur Schopenhauer

1. PRELIMINAR

Las extraordinarias dificultades que atraviesa la Seguridad Social, y la consiguiente necesidad de plantear con urgencia respuestas de calado, no debería servir de pretexto para evitar un debate sobre cuestiones estructurales que resultan centrales en la articulación de cualquier sistema de pensiones. Incluso cuando estas cuestiones han de implicar un incremento del gasto en esta partida como premisa para la consolidación de la sostenibilidad social (adecuación), además de financiera, del sistema. Así, al tiempo que son urgentes medidas que permitan frenar la sangría que sufre el Fondo de Reserva ante los fuertes desequilibrios presupuestarios del sistema de Seguridad Social (superiores al 1% del PIB desde 2012, alcanzado el 1,7% en 2015), también es necesario analizar con rigor otros aspectos claves del régimen jurídico de las pensiones que de no regularse adecuadamente podrían llevar a una desvirtuación del derecho a una pensión.

Sólo en un contexto anómalo en el que la inflación se sitúa en tasas negativas desde 2014 puede explicarse que el drástico cambio en la regulación del criterio legal para la

revalorización de las pensiones que se aprueba en 2013 (*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*) no haya sido objeto de controversia. No en vano estas circunstancias excepcionales¹ han supuesto que la (semi)congelación –una pírrica subida del 0,25% por aplicación de la nueva regulación– se haya traducido en una ligera ganancia de poder adquisitivo para los pensionistas. Y, sin embargo, el cambio normativo mencionado resulta claramente pernicioso para los intereses de este colectivo desde el momento en el que la inflación recupere unas cotas (positivas) más normales, algo que ya puede anticiparse para finales de 2016 y, desde luego, para los años venideros². Hasta el punto de que el mantenimiento de la regulación vigente conduce inexorablemente a un grave empobrecimiento de los pensionistas, un resultado de difícil encaje en nuestro marco constitucional que ha de alumbrar a su vez a una nueva regulación del mecanismo de revalorización.

2. EL MECANISMO DE REVALORIZACIÓN COMO PIEZA ESENCIAL DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

Resulta muy llamativo que la determinación del criterio de revalorización anual de las pensiones haya sido una cuestión escasamente analizada por la doctrina laboralista española hasta hace muy poco. Esta sorpresa se fundamenta en las siguientes razones.

En primer lugar, deberíamos ser conscientes de que el mecanismo de revalorización de las pensiones constituye un elemento configurador del régimen jurídico de las pensiones cuya relevancia es extraordinaria en un doble sentido.

Desde una perspectiva *cualitativa* –determinante para garantizar la adecuación/suficiencia de las pensiones–, no cabe duda de que los criterios de actualización periódica de la cuantía inicialmente reconocida son claves, tal y como establece la normativa internacional³ y nuestra propia Constitución en su artículo 50 CE⁴: en la medida en que la percepción de la pensión se prolonga durante largos periodos de tiempo (generalmente décadas), un criterio restrictivo de revalorización desvinculado de indicadores del nivel de vida de la sociedad –la evolución de los precios o de los salarios, por ejemplo, como criterios más habituales– puede implicar un riesgo cierto de empobrecimiento y de quiebra de la cohesión social⁵. Así lo reconoce expresamente el Tribunal de Justicia de la UE en el asunto Brachner (STJUE 20 de octubre de 2011), al resaltar que a la hora de enjuiciar la adecuación y suficiencia de las pensiones tan relevante es la fórmula empleada para el cálculo de la pensión inicial como la aplicada para la actualización posterior de la misma: “... al igual que la propia pensión, la posterior actualización de ésta tiene por objeto proteger contra el riesgo de vejez a las personas que hayan alcanzado la edad legal de jubilación, garantizándoles que

¹ La inflación media fue negativa en 2014 (-0,2%) y en 2015 (-0,5%).

² REINO DE ESPAÑA, *Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019*, 2016, p. 8.

³ El artículo 65.10 del emblemático Convenio 102 de la OIT, sobre norma mínima de Seguridad Social, establece que “(l)os montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez (...), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia *serán revisados* cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida”.

⁴ Cabe recordar que dicho precepto prevé que “(l)os poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

⁵ SOCIAL PROTECTION COMMITTEE – EUROPEAN COMMISSION, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, 2015, pp. 52, 56, 244.

puedan disponer de los medios necesarios para cubrir, en particular, sus necesidades como personas jubiladas”⁶. En este sentido, puede afirmarse que se trata de una pieza determinante de la articulación del derecho a la protección frente al riesgo de vejez⁷.

Además resulta muy relevante la dimensión *cuantitativa* del índice de revalorización, decisiva en términos de sostenibilidad financiera del sistema español. Se alude en este caso al hecho de que el gasto en pensiones de la Seguridad Social correspondiente a las sucesivas revalorizaciones anuales representa actualmente más de una quinta parte (22% en 2015) del total, a pesar de la fuerte caída que ha supuesto la cuasi congelación de las cuantías en los últimos años⁸. Dada la magnitud de la partida en pensiones, la más voluminosa del presupuesto público, hablamos de más de 25.000 millones de euros anuales, ciertamente una cantidad extraordinaria en términos de esfuerzo presupuestario y, por ello, ‘víctima’ potencial para la aplicación de medidas de ahorro.

En segundo lugar, la sorpresa por la escasa atención prestada a este asunto también estriba en la limitada generosidad de la fórmula legal de revalorización aplicada antes de 2013. Como veremos enseguida, en el entorno comparado ha prevalecido hasta hace poco la utilización del crecimiento de los salarios como criterio de referencia, lo que supone por lo general una revalorización más alta que la que se vincula al IPC, por cuanto refleja, además de la subida de los precios, los incrementos de productividad⁹. Sin embargo, los términos del debate en España han llevado a convencer a la opinión pública de que la vinculación de la cuantía de las pensiones a la evolución de la inflación era una previsión justa, si bien excesivamente generosa ante la nueva realidad de la Seguridad Social (desequilibrio presupuestario y amenaza de envejecimiento de la población). Siguiendo este razonamiento, ello hacía difícilmente sostenible este criterio y justificaba su modificación. De manera que puede concluirse que el debate público sobre esta cuestión –incluyendo también a la propia doctrina laboralista– se ha planteado en unos términos poco claros, seguramente sesgados.

⁶ Aun más explícita es la afirmación de la Abogada General Sra. Verica Trstenjak en sus Conclusiones en el citado asunto *Brachner*: “... resulta difícil defender la existencia de una diferencia esencial entre la pensión de jubilación y su posterior actualización, ya que la actualización no es sino un nuevo cálculo del importe inicial”. En la misma línea se expresan otros guardianes de los textos fundamentales de los países de nuestro entorno como la Corte Constitucional italiana en su sentencia 70/2015, de 10 de marzo (SUÁREZ CORUJO, B. “La preservación del derecho a la revalorización de las pensiones en Italia. ¿Sonrojo español?”, *Derecho de las relaciones laborales*, nº 4, 2015, pp. 457 ss.).

⁷ A juicio de la misma Abogada General Trstenjak, la parte integrante del régimen de protección frente a “... los riesgos de «vejez» (...) son también, necesariamente, los incrementos periódicos de [la] pensión (...) [con la] finalidad [de] garantizar el valor monetario de las pensiones y mantener su valor adquisitivo...” para así “... proteger a los beneficiarios contra un riesgo típicamente vinculado a la vejez, a saber, la pobreza de las personas mayores”.

⁸ Téngase en cuenta que antes de la crisis la parte del gasto correspondiente a revalorizaciones llegó a representar cerca de una tercera parte (30,82% en 2008), cayendo aceleradamente desde entonces como consecuencia de los recortes, los cambios normativos y un anómalo nivel bajo de inflación. (Vid. *Informe económico-financiero al Proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social para 2016*, pp. 178-179).

⁹ Lo mismo ha sucedido con otro aspecto igualmente relevante en la determinación de la pensión que es el criterio de actualización de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida profesional (*valorisation*). Aquí también la regulación española, estable en el tiempo, resulta ser muy cicatera. Como es sabido, el artículo 209 TRLGSS prevé que las bases de cotización utilizadas para el cálculo de la pensión se actualizarán conforme a la evolución del IPC, a salvo de las correspondientes a los dos últimos años que son computadas en su valor nominal. Lo cierto es que este criterio –aparentemente razonable pues garantiza el poder adquisitivo–, contrasta con el más generoso, y habitual, por el cual el valor de las cotizaciones pasadas se actualiza de acuerdo con la evolución salarial.

Dicho lo cual, lo anterior en ningún caso significa que los gobiernos nacionales, la Comisión Europea y los organismos económicos internacionales no hayan sido conscientes del carácter crucial del mecanismo de revalorización de las pensiones. Pero su aproximación a la materia, en un contexto como el de los últimos años marcado por la crisis económica y las crecientes dificultades de la Seguridad Social, viene ¿inevitablemente? condicionado por la dimensión financiera del asunto. La apuesta por la reducción del gasto público (social) dentro de un proceso de consolidación fiscal que responde a una estrategia típicamente ‘austericida’ encuentra un ámbito propicio para el recorte en la mastodóntica partida destinada a pensiones y en un aspecto aparentemente secundario de éstas como la revalorización. Así, gobiernos como el español acogotados ante una coyuntura muy adversa recurren a una medida que, de forma ‘sencilla’, sirve para ‘ahorrar’ al Estado una cantidad significativa de recursos sin que nominalmente –otra cosa son los efectos reales– se reduzcan las pensiones, lo que en apariencia, al menos, pone a salvo su legitimidad.

En concreto, y sin perjuicio de otras medidas más expeditivas que han recortado la cuantía nominal de las pensiones, cabe diferenciar en el contexto europeo dos tipos de actuaciones relacionadas con la previsión de revalorización de aquéllas y que se diferencian por su naturaleza coyuntural o estructural.

De una parte, un número significativo de países han acordado desde 2010 la congelación puntual de las pensiones a través de suspensiones temporales de los mecanismos de revalorización con variaciones en función del carácter total o parcial de la suspensión, de la exclusión de determinados colectivos o de la vigencia temporal¹⁰; y con algún sobresalto posterior para determinados gobiernos ante pronunciamientos judiciales que han declarado la inconstitucionalidad de la decisión¹¹. España es un buen ejemplo que aplica, además, dos vías distintas para la consecución del objetivo de reducción del gasto: la congelación de las pensiones con la exclusión de las mínimas en 2011 y la no actualización de su cuantía por la desviación de la inflación en 2012. Enseguida volveremos sobre ello.

Mientras que, por otra parte, también se han producido cambios normativos por los que se modifica la configuración de los mecanismos de revalorización con vocación de

¹⁰ Entre los países que tomaron la decisión de congelar las pensiones cabe mencionar a Grecia (todos los años entre 2010 y 2015), Chipre (durante el periodo 2013-2016), Letonia (2009-2012), Rumania (2011-2013), Croacia (2010-2011), Bulgaria (2012) y Francia (2014). Como variante, otros países aplicaron sólo una indexación limitada como en el caso de Austria (en 2013 y 2014) o Eslovenia (2010 y 2011, con congelación completa en 2012). Además, hay que mencionar el caso sueco en el que la reducción de la cuantía por aplicación del mecanismo legalmente previsto fue compensado con beneficios de carácter fiscal para los pensionistas (SOCIAL PROTECTION COMMITTEE – EUROPEAN COMMISSION, *The 2015 Pension Adequacy Report*, op. cit., pp.174 ss.).

¹¹ Es el caso de Italia. La medida contenida en el *Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201* consistente en la suspensión de la aplicación del mecanismo de *perequazione automatica* de las pensiones –excluidas las inferiores al triple de la mínima– fue declarada inconstitucional por la Sentencia de la Corte Constitucional 70/2015, de 10 de marzo, ya mencionada. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que durante el trienio 2014-2016 y dentro del programa de estabilidad presupuestaria se ha aplicado una regulación coyuntural –que el actual Gobierno pretende prorrogar para el bienio 2017-2018– por la cual sólo se revalorizan plenamente las pensiones cuya cuantía no supere los 1.502,64 euros mensuales que equivale al triple de la pensión mínima. Mientras, las pensiones de cuantía comprendida entre la citada cifra y los 3.005,73 euros mensuales (equivalente al séxtuplo de la pensión mínima) sólo se revalorizan parcialmente en un porcentaje decreciente a medida que aumente la pensión (entre 0,3% y 0,135%).

permanencia. Estas decisiones de carácter estructural responden a una orientación concreta –también de inspiración ‘austericida’– que persigue la contención del gasto en esta materia y se caracteriza por que los precios sustituyen a los salarios como parámetro de referencia en la mayoría de los casos¹². Con una importante excepción: el nuevo índice de revalorización anual de las pensiones introducido en España por la Ley 23/2013 se aparta por completo de estos criterios. Como se expone a continuación, el resultado es tan original como inadecuado.

3. EL POLÉMICO ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN ANUAL DE LAS PENSIONES INTRODUCIDO POR LA LEY 23/2013

3.1. Algunas consideraciones críticas sobre el origen de la iniciativa

Las génesis del índice de revalorización anual (IRA) es bien conocida¹³. Pero interesa destacar algunos aspectos que ponen de manifiesto el polémico planteamiento que subyace en la decisión de impulsar el cambio en la regulación que se produce en 2013.

Para empezar, hay que insistir en que la regulación previa –recogida en el artículo 48 LGSS desde la Ley 24/1997– era poco ambiciosa en la medida en que se limitaba a garantizar el mantenimiento del poder de adquisitivo vinculando la cuantía de las pensiones a la evolución del IPC. No cabe duda de que esta ‘prudente’ formulación se encontraba condicionada por los elevados niveles de inflación de la economía española en los años ochenta y noventa. Pero en ningún momento pareció repararse que el criterio de referencia elegido (precios) contrastaba con el más extendido y generoso de la mayoría de países del entorno europeo.

En segundo lugar, no está de más recordar que la aplicación del mecanismo de revalorización no planteó ningún problema hasta el estallido de la crisis. Al contrario, contribuyó a dar certidumbre a los pensionistas al tiempo que se completaba –con mayor o menor intensidad en función del momento– con una política de mejora de las pensiones mínimas. De ahí que no pueda considerarse del todo precisa la afirmación contenida en el Preámbulo de la Ley 23/2013, según la cual, esa vinculación de la revalorización a la evolución de los precios había “... venido siendo cuestionada como consecuencia de los problemas de índole demográfica y económica”¹⁴.

En verdad, es la crisis económica la que cuestiona el funcionamiento de la fórmula. Primero, porque en 2009 la revalorización inicial sobre la previsión de inflación resultó ser muy superior al IPC de ese año (que tomaba como referencia, según la fórmula vigente entonces, el valor interanual de la inflación en noviembre)¹⁵. Segundo, porque en 2011 y 2012

¹² Vid. SOCIAL PROTECTION COMMITTEE – EUROPEAN COMMISSION, *The 2015 Pension Adequacy Report*, op. cit., p176, 174.

¹³ Me remito a un trabajo previo: SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras de la inquietante Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de Seguridad Social”, *Documentación Laboral*, nº 99, 2013, pp. 46 ss.

¹⁴ La OCDE destaca, en este sentido, que la fórmula de revalorización vinculada a precios fue observada con normalidad antes de la crisis económica (*Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, p. 62 (http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en)).

¹⁵ Las pensiones se revalorizaron el 1 de enero de 2009 conforme a la previsión inicial de inflación para ese año, 2%, sin perjuicio de la subida adicional de las mínimas (hasta un 7,2% más). Dado que el IPC interanual en (...)

se suspendió parcialmente –por vías distintas– la aplicación del mecanismo legal: en aquél, limitando la revalorización a las pensiones mínimas, familiares y del SOVI, y condenando al resto de pensionistas a la pérdida de poder adquisitivo¹⁶; mientras que en éste lo que se produjo fue una polémica suspensión de la segunda parte de la fórmula de revalorización prevista para corregir la desviación del incremento inicial a final de año (noviembre)¹⁷. Y, tercero, porque en 2013 la revalorización se produce conforme a criterios ajenos a la fórmula legal hasta ese momento vigente, desvinculándola de la evolución de la inflación¹⁸.

Un penúltimo comentario tiene que ver con la distorsionada alusión al III Pacto de Toledo (2011) con la que la Ley 23/2013 pretende justificar en su Preámbulo la sustitución del mecanismo de revalorización de las pensiones por una nueva fórmula desvinculada de la evolución de los precios. Recuerda que el citado acuerdo planteaba la conveniencia de estudiar la posibilidad de introducir otros índices de revalorización basados “... en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social”, entre otros posibles criterios, y conminaba a analizar también los efectos que tales índices habrían tenido en la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno. Lo curioso es que el legislador obvia que esa recomendación (segunda) del Pacto de Toledo parte de una firme defensa del “... mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por Ley y su preservación...” por considerar que los “... pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas –generalmente al alza– que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida”. Es decir que la revisión del mecanismo de revalorización que se propone debía preservar como contenido mínimo la garantía del poder adquisitivo, algo que, como enseguida veremos, era evidente ya en el momento de la aprobación que la nueva fórmula no cumplía.

Finalmente, cabe recordar que la nueva regulación del índice de revalorización anual –actualmente recogida en el artículo 58 TRLGSS– resulta de la traslación al ámbito normativo de la propuesta elaborada por “... un Comité de Expertos independientes...” designados en 2013 con el fin de elaborar un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social¹⁹. En verdad, el mandato legal no se refería en ningún momento a la modificación del mecanismo de actualización de las pensiones; pero el citado comité decidió incorporarlo como un segundo elemento de lo que presentaba como un factor de sostenibilidad “de tercera generación”. Debe reprocharse, sin duda, que en ningún momento se explicaran las razones que justificaban esta extralimitación de cometidos. Pero quizá lo más grave es que esta actuación puso una vez más de manifiesto las preocupantes carencias del debate público en nuestro país sobre cuestiones de extraordinaria relevancia. En este

noviembre de ese año no pasó del 0,3%, se produjo una ganancia de poder adquisitivo del 1,7% (muy superior en el caso de las pensiones mínimas).

¹⁶ La medida, prevista por el *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, dio lugar a una pérdida de poder adquisitivo del 2,9% ese año.

¹⁷ *Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social*. La polémica estribó, entre otros motivos, en que ese Decreto-ley entró en vigor después del mes de noviembre (el 1 de diciembre), lo que dio lugar a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional desestimó en la STC 49/2015, de 5 de marzo.

¹⁸ El mismo RDL 28/2012 preveía una revalorización en 2009 del 2% para las pensiones inferiores a 1.000 euros mensuales, y del 1% para el resto.

¹⁹ Disposición Adicional 9ª 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 promover el envejecimiento activo*.

caso, la propuesta elaborada por ese grupo de expertos fue recibida por la opinión pública como una reforma ineludible sin ser sometida a un necesario escrutinio a pesar de las insuficiencias del informe por su sesgo y la falta de análisis de experiencias comparadas. El siguiente apartado así lo ilustra.

3.2. Breve análisis de su régimen legal

No se pretende en este trabajo realizar un análisis detenido de la regulación legal del índice de revalorización anual vigente tras la Ley 23/2013. Más allá de cuestiones más técnicas²⁰, se persigue una descripción básica de los engranajes del mecanismo que nos ha de servir de presupuesto para su examen desde una perspectiva constitucional y para entender las claves que permiten anticipar su (mal) funcionamiento.

La citada norma vino a sustituir el mecanismo de actualización automática conforme al incremento del IPC por una nueva previsión que condiciona la revalorización de las pensiones a la situación financiera del sistema de Seguridad Social a través de una compleja fórmula matemática desconocida en el panorama europeo. En virtud del vigente artículo 58 TRLGSS, “(l)as pensiones contributivas de la Seguridad Social²¹, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del Índice de Revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”. En concreto, el índice se calcula conforme a una fórmula matemática plasmada en el apartado 2 del mismo precepto y del que resulta un coeficiente topado entre un mínimo del 0,25% y un máximo no superior en un 0,5% al Índice de Precios al Consumo “... en el periodo anual anterior a diciembre del año t ”:

$$IR_{t+1} = g_{I,t+1} - g_{p,t+1} - g_{s,t+1} + \alpha [I^*_{t+1} - G^*_{t+1} / G^*_{t+1}]$$

Sin ánimo de entrar en más detalles, hay que anotar que la fórmula está integrada por dos componentes. El primero de ellos toma en consideración la tasa de variación de tres elementos: los ingresos del sistema ($g_{I,t+1}$) –básicamente las cotizaciones sociales y la aportación estatal para la financiación de los complementos a mínimos–; el número de pensiones contributivas ($g_{p,t+1}$); y el ‘efecto sustitución’ ($g_{s,t+1}$), definido como “... la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año”. En concreto, la fórmula establece que a la variación de los ingresos deben restarse las variaciones de los dos restantes elementos, número de pensiones y pensión media, que no es otra cosa que la evolución del gasto. Por su parte, el segundo ($\alpha [I^*_{t+1} - G^*_{t+1}]$)²² refleja el equilibrio (o no) de los ingresos y gastos del sistema a lo largo del ciclo económico.

²⁰ Véase: SUÁREZ CORUJO, B. *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova-Thomson Reuters, Valladolid, 2014, pp. 292 ss.

²¹ También se aplica a las pensiones de Clases Pasivas, tal como prevé el artículo 27.1 Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto-legislativo 670/1987, de 30 de abril).

²² Donde I^*_{t+1} corresponde a la media móvil geométrica centrada en $t+1$ de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social, y G^*_{t+1} a la misma media de los gastos del sistema. Por su parte, α es un parámetro que modula de la velocidad de ajuste con un valor revisable cada cinco años y comprendido entre 0,25 y 0,33.

De este modo, la revalorización anual de las pensiones se hace depender de una favorable evolución del crecimiento de los ingresos, del número de pensiones y de la cuantía media, así como del equilibrio entre ingresos y gastos del sistema. Se constata que la fórmula queda desligada del comportamiento de la inflación, anulando por tanto la garantía de poder adquisitivo, para buscar únicamente la preservación de la estabilidad financiera del sistema²³.

En la medida en que cupiera prever que un funcionamiento ‘normal’ de la fórmula habría de garantizar –con carácter general, al menos– una revalorización periódica de las pensiones, podría considerarse que el nuevo IRA se ajusta a las exigencias constitucionales para este tipo de mecanismos a las que luego se hará referencia. El problema es que ya en el momento de la aprobación de la Ley 23/2013 se podía prever, y hoy se puede anticipar con mayor fundamento a la vista de las actuales dificultades financieras del sistema desde 2012 y su evolución en el corto y medio plazo, que durante un periodo significativo de tiempo las pensiones no pasarán de revalorizarse un 0,25%, el mínimo legal establecido, lo que ha de suponer una importante pérdida de poder adquisitivo en cuanto el comportamiento de la inflación supere la anomalía actual²⁴. Así lo confirma la Autoridad Independiente para la Responsabilidad Fiscal (AIREF), tal como se expone a continuación.

3.3. El mundo al revés: ¿Un mecanismo de devaluación de las pensiones?

En cumplimiento del artículo 58.6 TRLGSS, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha emitido sendas opiniones sobre la determinación del índice de revalorización de las pensiones en los años 2015 y 2016. En ellas –me centraré en la del presente año– se contiene información muy valiosa acerca de la aplicación del citado mecanismo, así como de la situación financiera, presente y futura, de la Seguridad Social²⁵.

Para empezar, no es anecdótico que la AIREF señale de forma explícita que las previsiones del Gobierno sobre los ingresos del sistema de Seguridad Social durante el periodo 2016-2021 son “optimistas”, eufemismo con el que quiere indicar que resultan muy poco creíbles. Ello se explica principalmente por los desfasados presupuestos de 2015 y 2016 en los que se ha ignorado que la progresiva recuperación del empleo ha supuesto, sólo de forma limitada, una mejora de las cotizaciones. Y es que éstas se han visto lastradas por el proceso de devaluación interna (salarial), por los recortes en la protección por desempleo y por el recurso a la reducción de cuotas sociales con cargo a la propia Seguridad Social como medida de fomento del empleo²⁶. En todo caso, la proyección de ingresos, más realista,

²³ Típica solución ‘ordoliberal’ en los términos definidos por: BLYTH, M. *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Crítica, Barcelona, 2014, p. 126.

²⁴ Se ha destacado “... su alta sensibilidad a los años malos” (OCHANDO CLARAMUNT, C. – SALVADOR CIFRE, C. “Reformas paramétricas del sistema público de pensiones español (II): Efectos sobre la contributividad y la equidad de la Ley 23/2013”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 4, 2015, p. 246). Estimando una inflación anual del 2%, los autores calculan que cada año en el que corresponda aplicar el incremento mínimo de 0,25% necesita 3,5 años con subidas máximas (inflación más 0,5%) para recuperar el poder adquisitivo (*ídem*, p. 245).

²⁵ AIREF, *Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones 2016*, 3 de noviembre de 2015.

²⁶ AIREF, *Informe Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas*, 28 de septiembre de 2015. El “Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social” de la Universidad de Valencia (J.E. DEVESA CARPIO *et al.*) ofrece datos muy interesantes al respecto a partir de la información (...)

permite a la AIREF anticipar el agravamiento del desequilibrio de las cuentas de la Seguridad Social en 2016²⁷ y la más que probable persistencia de un desequilibrio que se extenderá, como mínimo, hasta 2021.

Tan relevante como lo anterior son los dos aspectos que la AIREF reconoce implícitamente. De un lado, se deduce que ante esta perspectiva negativa de evolución financiera del sistema es previsible que en un futuro muy cercano (casi con seguridad, 2018) el Fondo de Reserva, con el que se ha cuadrado el presupuesto desde 2012, se agote²⁸. Y, de otro –lo que aquí más interesa– cabe anticipar que ese nivel de ingresos y el saldo negativo de la Seguridad Social van a suponer la cuasi congelación nominal de las pensiones durante al menos los próximos seis años (una ‘revalorización’ del 0,25%) como consecuencia de la aplicación de la fórmula establecida como índice de revalorización anual. Concretamente, la estimación que realiza el “Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social” de la Universidad de Valencia arroja como resultado un valor negativo de (-)2,52%; tal es, por tanto, el porcentaje teórico que tendrían que haberse reducido las pensiones, de no ser por el mínimo legal fijado en +0,25%. Aún más alarmante es que el mismo grupo de expertos calcula a partir de los datos del primer semestre de 2016 que el índice de revalorización teórico para 2017 sería a un más bajo: un (-)3,11%²⁹.

Todo ello lleva a concluir que, salvo que el IPC se mantenga en niveles anómalamente bajos o negativos como los actuales –algo que los expertos descartan–, los pensionistas parecen abocados a sufrir una importante pérdida de poder adquisitivo. Las previsiones de inflación para final de año ya apuntan un repunte que se ha de consolidar a lo largo de 2017 para acabar con un IPC medio por encima del 1%³⁰, lo que en un plazo de seis podría suponer una devaluación de las pensiones de alrededor del 10%³¹. En esta línea, el COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL de la Unión Europea y la COMISIÓN estiman que la nueva regulación del mecanismo regulador de la revalorización aplicable en España habría de implicar sobre la cuantía inicial de la pensión una caída del 11% en el transcurso de una

facilitada por la Seguridad Social. Así, durante 2015 el volumen de cotizaciones creció un 1,35% a pesar de la evolución positiva del PIB (+3,2%). La explicación de esta pobre evolución de los ingresos por cotizaciones tiene que ver con el hecho de que el significativo aumento del número de afiliados ocupados (+3,15%) se ve en buena medida compensado por una disminución de la cotización media por ocupado (-0,50%) y por una reducción del peso de las cotizaciones de desempleados en el conjunto de cuotas (-1,31%). En consecuencia, las cotizaciones sociales han perdido peso respecto del PIB (-2,43%) [http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Eje_2015.pdf].

²⁷ AIREF, *Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las AAPP*, 19 de julio de 2016. El citado “Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social” estima que el saldo del sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras tras el segundo trimestre de 2016 (julio 2015-junio 2016) arroja un déficit anual 17.261 millones de euros, lo que equivale al 1,57% del PIB, el mayor desfase hasta la fecha. Y aún más preocupante resulta la evolución de la parte contributiva –es decir, descontando los ingresos y gastos no contributivos y las transferencias internas–, pues asciende a 18.170 millones de euros, un 1,66% del PIB (http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Eje_2016T2.pdf).

²⁸ Tras las últimas retiradas el pasado mes de julio, el Fondo de Reserva ya sólo acumula 24.207 millones de euros. Es decir que en cuatro años se ha agotado casi dos terceras partes del máximo alcanzado en 2012 (69.252 millones de euros).

²⁹ http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/IRP_2016T2.pdf

³⁰ El panel de previsiones de FUNCAS estima una inflación del 0,7% en diciembre de 2016. Y una inflación media de 1,3%.

³¹ Previsiones sobre IPC de FUNCAS (13 de julio de 2016).

década, uno de los cambios normativos más regresivos en esta materia que se han producido en el marco comparado en años recientes³².

Como apunte final, hay que subrayar por su especial gravedad que la fórmula se aplica a todas las pensiones, incluidas las mínimas. Se trata de una regulación sin parangón en el ámbito europeo, donde prácticamente todos los países garantizan un incremento anual por encima de IPC³³.

3.4. La dudosa constitucionalidad del índice de revalorización

A la vista de lo anterior, parecen reforzarse las dudas de constitucionalidad ya expresadas en otro trabajo³⁴ y compartidas por miembros relevantes de la doctrina laboralista³⁵.

El primero de los motivos de inconstitucionalidad –directamente ligado a la trayectoria de devaluación comentada– apuntaría a la vulneración del artículo 50 CE por incumplir el mandato a los poderes públicos, que allí se establece, de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas. En síntesis, esta línea argumental crítica parte de la configuración de la Seguridad Social como una función del Estado de la que deriva una obligación de tutela de los pensionistas, que se articula a través de la suficiencia de las pensiones. Y aunque el legislador dispone de un amplio margen de actuación, no puede vaciar de contenido tal exigencia, lo que se traduce en evitar el empobrecimiento de pensionistas. En la medida en que, como se señalaba, la aplicación del IRA implica un grave riesgo de pérdida (progresiva) de poder adquisitivo de las pensiones cuya suficiencia estaría garantizada.

En segundo lugar, puede también apreciarse en la configuración legal del índice de revalorización una discriminación indirecta por razón de género contraria al artículo 14 CE. La razón es que, detrás de una formulación aparentemente neutra, se oculta que la pérdida previsible de poder adquisitivo del colectivo de pensionistas supone un mayor perjuicio (riesgo de empobrecimiento) para las mujeres en la medida en que representan dos tercios de los perceptores de las pensiones más bajas, con el agravante de que su esperanza de vida –y, por tanto, el número de años de percepción de la pensión– es también más larga.

Desde una perspectiva distinta, un último motivo de inconstitucionalidad se circunscribe al supuesto de aplicación de esta nueva fórmula a aquellos que accedieron a la pensión antes de 2014 con un mecanismo de revalorización que garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo. Cabría entender que se produce una quiebra del principio de confianza legítima, derivado del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, que protege a los ciudadanos que ajustan su conducta a la legislación frente a cambios no razonablemente previsibles: en el

³² *The 2015 Pension Adequacy Report*, op. cit., pp. 212-213.

³³ EUROPEAN COMMISSION, *The Ageing Report 2015*, p. 94.

³⁴ SUÁREZ CORUJO, B. “Las sombras...”, op. cit., pp. 35 ss.

³⁵ LÓPEZ GANDÍA, J. “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, nº 5, 2014, pp. 25 ss.; MONERO PÉREZ, J.L. – FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. *La sostenibilidad de las pensiones públicas: Análisis 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*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 125 ss.

momento de acceso a la pensión tenían la expectativa de no empobrecerse, por lo que podría defenderse que la introducción del índice de revalorización constituyó un cambio sobrevenido que resultó abusivo por la intrínseca vulnerabilidad de un colectivo con escasa capacidad de reacción ante el riesgo de empobrecimiento.

4. MIRANDO AL FUTURO (Y AL EXTERIOR): LA NECESARIA REFORMA DEL MECANISMO DE REVALORIZACIÓN

La constatación del fracaso que ha de suponer la aplicación del índice de revalorización anual introducido por la Ley 23/2013 a partir de la propuesta del grupo de expertos exige una reflexión sobre cómo encarar el problema que va a generar. Resulta difícil imaginar –y sería desde luego lamentable– que se mantuviera la vigencia de una fórmula de revalorización que implica dos graves riesgos para la población pensionista: pobreza y desigualdad. Por ello, parece previsible que ante la recuperación de la inflación se plantee y lleve a cabo una reforma de este mecanismo. ¿En qué términos? Teniendo presentes otras experiencias comparadas, cabe hacer algunas consideraciones al respecto.

Con carácter general, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la importancia del mecanismo de revalorización dentro del sistema de pensiones como pieza clave para combatir el riesgo de pobreza y garantizar la adecuación de las prestaciones está llamada a acentuarse en los próximos lustros como consecuencia de dos fenómenos íntimamente relacionados: uno, la extensión de carreras profesionales irregulares e inestables que dan lugar a pensiones más reducidas por el bajo nivel de cotizaciones; y otro, la mayor dependencia de las pensiones públicas de ese colectivo de trabajadores precarios sin capacidad de ahorro a través de otros instrumentos privados complementarios³⁶.

De forma más específica, la necesidad de sustituir en el ordenamiento español el tan original como anómalo índice de revalorización vigente desde 2014 ha de tener presente la existencia de dos fórmulas principales de indexación en el contexto comparado, tal como describe el último informe de la OCDE³⁷.

Un primer criterio de revalorización de las pensiones es el que se vincula a la evolución de los salarios. Se trata de una fórmula neutra en términos relativos, pues hace partícipes a los pensionistas de la marcha general de la economía a través de una evolución paralela a la de las rentas salariales de los trabajadores en activo. Por eso, se considera que cualquier mecanismo de indexación que no garantice un crecimiento paralelo a la evolución salarial implica un riesgo de pobreza, especialmente para los pensionistas con cuantías más bajas³⁸.

El criterio alternativo de indexación es el que liga la cuantía de las pensiones a la evolución anual de los precios. De este modo se establece una garantía de mantenimiento del nivel de vida alcanzado en el momento de acceso a la pensión. Pero en términos relativos esto supone una pérdida de valor pues no alcanza el incremento salarial que incluye el alza de precios y el crecimiento de la productividad. Hasta el punto de que,

³⁶ OCDE, *Pensions at a glance 2015*..., *op. cit.*, pp. 62 y 67.

³⁷ OCDE, *Pensions at a glance 2015*..., *op. cit.*, pp. 59 ss.

³⁸ COMISIÓN EUROPEA, *The Ageing Report 2015*..., *op. cit.*, p. 94.

como advierte la OCDE, la prolongación en el tiempo de esta fórmula (precios) aumenta el riesgo de pobreza³⁹.

Por esta última razón, hasta hace poco tiempo la vinculación a precios como criterio de revalorización era relativamente infrecuente, salvo en pensiones de naturaleza asistencial. Algo, como se ha visto, que en cierta medida ha cambiado: varias de las más recientes reformas en el ámbito comparado han acogido este tipo de indexación ligada a precios. Pero, pensando en la modificación del artículo 58 TRLGSS y la sustitución del IRA, no parece razonable optar por simplemente recuperar la regulación anterior, vigente hasta 2013, cuando se constata que a ojos de la OCDE –organismo nada sospechoso de una defensa irresponsable de las pensiones públicas– un criterio de revalorización de este tipo resulta inadecuado por insuficiente. La regulación (mínima) que plantea es mucho más ambiciosa.

Como pone de manifiesto en su informe *Pensions at a glance 2015*⁴⁰, la OCDE considera, en un plano normativo, que la revalorización de las pensiones debería vincularse a la evolución de los salarios, pues ligarlo a los precios incrementa el riesgo de pobreza. Pero consciente del impacto financiero que una medida así puede tener en un contexto de envejecimiento de la población, plantea una modulación. Concretamente, su propuesta es que las pensiones (del primer pilar) deben indexarse a los salarios descontando la variación de la tasa de dependencia de los mayores de 65 años respecto de la población ocupada. La aplicación de este criterio supondría que la revalorización media en los países de la OCDE sería la correspondiente al incremento del IPC + 0,5%, algo que además permitiría mantener el nivel de gasto en pensiones en términos de PIB.

5. REFLEXIONES FINALES

Las páginas anteriores ponen de manifiesto que la reforma de las pensiones llevada a cabo por la Ley 23/2013 no fue, en absoluto, una modificación insustancial. Sin olvidar la también discutible regulación del factor de sostenibilidad, la sustitución del mecanismo de revalorización que garantizaba el poder adquisitivo de las pensiones por una nueva fórmula que persigue la preservación de la estabilidad presupuestaria a costa del nivel de vida de los pensionistas constituyó un cambio mayúsculo que implica –con certeza en el corto plazo– la congelación de las pensiones, tal como pronostica la Autoridad Independiente para la Responsabilidad Fiscal.

Pero el problema de este novedoso mecanismo de indexación es aun más grave, pues esa ‘congelación’ (mera subida anual de 0,25%) no va a circunscribirse a este periodo crítico todavía muy condicionado por los estragos de la crisis económica. El incremento del número de pensionistas consecuencia de la jubilación de la generación del *baby boom* –una de las variables que integran la singular fórmula para el cálculo– va a intensificarse significativamente a partir de mediados de la próxima década haciendo (casi) inviables las revalorizaciones anuales de las pensiones en el largo plazo: sólo ante crecimientos excepcionales de los ingresos –otra de las variables– en el futuro cabe concebir incrementos anuales equivalentes o próximos a la inflación, y a lo cual se añade la previsión que limita

³⁹ OCDE, *Pensions at a glance 2015*..., op. cit., p. 61.

⁴⁰ OCDE, *Pensions at a glance 2015*..., op. cit., pp. 66 ss.

también la subida máxima (IPC+0'5%) cegando una hipotética vía para la recuperación del poder adquisitivo perdido.

Buena prueba de lo anterior son las previsiones sobre el impacto que la aplicación del índice de revalorización anual –junto a la del factor de sostenibilidad a partir de 2019– ha de tener en el gasto público en pensiones: un recorte de 3,4 puntos porcentuales del PIB en 2050, tal como reconoce el Gobierno español en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019* ⁴¹ remitido a la Comisión Europea. Es decir que, según estas estimaciones, dedicaremos entonces al pago de las pensiones aproximadamente lo mismo que hoy, pese a que el número de jubilados se habrá casi duplicado. Ello necesariamente implica que, de mantenerse la regulación, las pensiones futuras serán mucho más bajas que las actuales, lo que pondría en entredicho la exigencia constitucional de garantizar la suficiencia de las pensiones.

Por todo ello, cabe concluir que la regulación del índice de revalorización anual de las pensiones del artículo 58 TRLGSS es una regulación fallida, abocada al fracaso. Parece difícil imaginar que los poderes públicos consientan el previsible empobrecimiento de los pensionistas como consecuencia de la aplicación de esta fórmula de indexación. Por lo que cabe augurarle una corta vigencia: el IRA deberá ser sustituido por un mecanismo distinto.

Sin ánimo de entrar aquí en las características que debería tener esa regulación futura, conviene llamar la atención sobre dos aspectos. Uno, sería bueno que en la elaboración del nuevo mecanismo de revalorización se tuviera presente la realidad comparada y la opinión de los organismos internacionales que se han pronunciado al respecto. Y, otro, no habría que perder de vista que la revalorización constituye una pieza fundamental del derecho a la pensión constitucionalmente reconocido, lo que incide en la consideración que merecen sus implicaciones económicas.

⁴¹ Del 15,8% descendería al 12,3% del PIB en 2050, siendo así que en 2013 alcanzó el 11,8% (*op. cit.*, p. 90).