

Estabilizadores automáticos en el sistema de seguridad social: factor de sostenibilidad e índice de revalorización

Automatic stabilizer on social security system: factor of sustainability and appreciation index

JOSE LUIS MONEREO PÉREZ Y JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ BERNAT

*CATEDRÁTICO Y PROFESOR, RESPECT., DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE GRANADA*

Resumen

La introducción en nuestro sistema de Seguridad Social del doble factor de sostenibilidad se situaría entre las medidas de reforma de carácter no paramétrico. Se incrusta en el sistema de Seguridad Social un mecanismo de ajuste automático de las pensiones, conectando éstas con los riesgos demográficos y económicos. Dicha medida representa un primer paso en la reformulación de nuestro sistema de pensiones, transformando un sistema de prestación definida como el nuestro hacia uno de contribución definida donde la pensión que percibirán los trabajadores no se conoce de antemano y estará ligada a la esperanza de vida a los 67 años en el momento de su jubilación. Se puede entender entonces que esta no es una reforma más. A los drásticos cambios operados por la Ley 27/2011, especialmente en la pensión de jubilación, se le añade esta nueva fase reformista de la protección social con indudables efectos en la cuantía de las pensiones y lo que es más importante se allana el camino para un cambio futuro de modelo.

Abstract

Introducing our Social Security system double sustainability factor would be between reform measures nonparametric character. That is embedded in the Social Security system a mechanism for automatic adjustment of pensions, connecting them with demographic and economic risks. This measure is a first step in reshaping our pension system, transforming a system of defined benefit and ours toward a defined contribution where the pension to be paid to workers is not known in advance and will be linked to life expectancy 67 years at the time of retirement. You can then understand that this is not a reform. A drastic changes operated by the Law 27/2011, especially in the pension, was added this new phase of reform of social protection with undoubted effect on the amount of pensions and most importantly paves the way for future shift.

Palabras clave

Seguridad Social; Pensiones; Reforma; Jubilación;
Factor de sostenibilidad.

Keywords

Social Security; Pensions; Reform; Retirement;
Factor of sustainability.

1. LA REGULACIÓN DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN NUESTRO PAÍS: LA LEY 23/2013

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social introdujo el denominado factor de sostenibilidad. Dicho factor debía servir para atender el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad. Su aplicación, sin embargo, se preveía para el año 2027, una vez transcurrido el régimen transitorio previsto legalmente para la reforma del sistema. El art. 8 de la norma, que introducía una nueva disposición adicional, la quincuagésima novena, en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social señalaba con respecto a la adopción de dicha

medida que “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”. Dichas revisiones, además, conforme a lo indicado en el texto legal, se repetirían cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

Aunque la propia Ley 27/2011 recuerda que la introducción en el ordenamiento español del factor de sostenibilidad es fruto de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, en verdad no existe en dicho documento una referencia expresa a este mecanismo. Sin embargo, las continuas llamadas que en el Informe se hacen a las tendencias demográficas han servido para implantar esta figura. Así, en el Informe se insiste en la evolución demográfica prevista para España, poniendo de manifiesto la mayor esperanza de vida en varones y mujeres, con importantes consecuencias para las cifras relativas al número de pensiones previsto en las próximas décadas. El mundo envejece y la transición demográfica plantea un desafío para las políticas de pensiones. A ese envejecimiento de la población se une la caída de natalidad. En el propio Preámbulo de la Ley 27/2011 se recuerdan estos aspectos, el hecho de que las tendencias demográficas, con el incremento de la esperanza de vida y la disminución prolongada de las tasas de natalidad suponen un desafío para el sostenimiento financiero del sistema de Seguridad Social¹.

A la cuestión demográfica, según el propio Preámbulo de la Ley 27/2011, se le une otro aspecto nada desdeñable según las consideraciones que la norma realiza: el diseño del sistema actual no es el más adecuado porque “resulta necesario reforzar la contributividad del sistema estableciendo una relación más adecuada entre el esfuerzo realizado en cotizaciones a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir”. El sistema de Seguridad Social español ha asistido últimamente a una progresiva disminución del periodo de actividad laboral en dos sentidos: por un lado, los años de formación y de estudio de los jóvenes se han prolongado y su acceso al mercado de trabajo, por esa razón, se ha retrasado en relación con la edad a la que era habitual su incorporación en pasadas generaciones. Por otro lado, la tasa de participación de las personas mayores de 50 años sigue siendo insuficiente.

Además de los problemas demográficos, y la necesidad de seguir reforzando el principio de contributividad, la persistencia de la crisis económica es otro de los elementos que han servido para incorporar a nuestro ordenamiento el denominado factor de sostenibilidad. Las altas tasas de desempleo junto con el no crecimiento e incluso bajada de los salarios, resultan especialmente preocupantes para el sistema de financiación de las pensiones que dependen de los ingresos por cotizaciones. Así pues, según las previsiones que el legislador maneja, la profundidad y continuidad de la recesión en la economía española no permitirán la creación de empleo suficiente como para que las contribuciones cubran las obligaciones comprometidas hasta ahora.

¹ Estamos ante una coyuntura donde se produce un doble movimiento de presión hacia la expansión de la protección en tiempos de crisis y la contención y reducción del gasto público social [MONEREO PÉREZ, J. L.: “La política de pensiones tras el Acuerdo Social y Económico de 2011: la fase actual de la construcción de un “nuevo” sistema de pensiones”, en VV.AA.: *La edad de jubilación*, MONEREO PÉREZ, J. L. Y MALDONADO MOLINA, J. A. (Dirs.), Granada, Comares, 2011, pág. 3].

Este último aspecto, y otros que se comentarán más adelante, han servido de justificación (aparente) para que el Gobierno proceda a adelantar la implantación del factor de sostenibilidad. De hecho, el primer paso para dicho adelanto se dio con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, estableciéndose en el art. 18.3 que el gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad previsto en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. El segundo, se ha producido con la 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, en la que se señala que el Gobierno, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, creará un comité de expertos independientes a fin de que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo, en línea con lo previsto en la disposición adicional quincuagésima novena del TRLGSS, introducido por la Ley 27/2011.

Tras la creación del Comité de Expertos, dicho Informe vio la luz en el mes de junio (*Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*). En él se concretaba el denominado Factor de Sostenibilidad, descomponiéndose en un Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) y un Factor de Revalorización Anual (FRA). Tras la elaboración del mismo, debía ser la Comisión del Pacto de Toledo la encargada de su estudio y de realizar las propuestas pertinentes al legislador. Sin embargo, ha sido el Gobierno el que ha decidido tomar la delantera, elaborando un *Anteproyecto de Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del sistema de Seguridad Social*, proponiendo la adopción de dos medidas: de un lado, la figura del Factor de Sostenibilidad como un único instrumento que permite vincular con carácter automático el importe inicial de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas; de otro, un Índice de Revalorización, que vendrá a sustituir, a partir del día 1 de enero de 2014, el índice de referencia que se aplicaba desde 1997 para la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

Finalmente, en diciembre de 2013 se aprueba la Ley 23/2013 que introduce definitivamente en nuestro ordenamiento la doble figura del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización. Dichas medidas difieren sustancialmente de las reformas operadas hasta la fecha, dado que supone vincular algún parámetro del sistema a las tendencias demográficas y a los riesgos económicos estructurales.

2. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LA PENSION DE JUBILACIÓN

Tras el Informe del Comité de Expertos de junio, el Gobierno procede a dar trámite parlamentario al Factor de Sostenibilidad. Se aprueba, en primer lugar, el correspondiente Anteproyecto de Ley, en el que se recogen gran parte de las propuestas de los expertos y se incorpora definitivamente en nuestro país tras la aprobación de la Ley 23/2013. En dicha norma se parte, de nuevo, de los consabidos determinismos demográficos y económicos para justificar la introducción en España del denominado Factor de Sostenibilidad de la pensión de jubilación y del Índice de Revalorización del sistema de Seguridad Social. En este

apartado, nos proponemos examinar el primero de los estabilizadores automáticos, dejando para el siguiente epígrafe el segundo de los mecanismos previstos legalmente.

El Factor de Sostenibilidad se define en el art. 1 Ley 23/2013 como “un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”. En la regulación efectuada por esta ley, el factor de sostenibilidad ajusta la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos. Tal y como se indica en el Preámbulo de la Ley 23/2013, su finalidad es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes, conforme al mandato del artículo 50 CE. A juicio del legislador, este factor asegura el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajusta la equidad intergeneracional, si bien sólo respecto de las pensiones de jubilación.

Como se puede comprobar, y en coherencia con lo establecido por la Ley 27/2011, el legislador ha optado, en primer lugar, porque dicho factor únicamente afecte a las pensiones de jubilación y, en segundo lugar, porque entre las diferentes posibilidades que dispone sea la variable de referencia, la esperanza de vida, y el parámetro del sistema afectado, la cuantía inicial de las pensiones. Con la elección de estos dos elementos clave, el legislador está determinando de forma muy clara el colectivo sobre el que recaerá el ajuste, que no son otros que los nuevos pensionistas. Con esta apuesta por vincular la pensión inicial a la esperanza de vida, nuestro sistema de pensiones de jubilación se equipara a lo que otros países vienen aplicando, como son los casos de Portugal y Finlandia, donde también se diseñan sus correspondientes factores de sostenibilidad de acuerdo a las variables citadas.

El legislador recoge en su integridad el denominado como Factor de Equidad Intergeneracional de las nuevas pensiones de jubilación contemplado en el Informe del Comité de Expertos de junio de 2013 donde también se vinculaba la pensión inicial de jubilación a la esperanza de vida. Del mismo modo a cómo se contempla en la Ley 23/2013, la pensión inicial de jubilación debe ajustarse de modo que el monto total esperado de las pensiones que reciba a lo largo de su vida un pensionista que entra en el sistema en un momento determinado con una determinada base reguladora y una edad y, por tanto, con una esperanza de vida determinada sea equivalente al que reciba un pensionista que entra en el sistema con la misma base reguladora y con la misma edad en un momento anterior y, por tanto, con una esperanza de vida probablemente inferior.

Con respecto a la aplicación únicamente a las pensiones de jubilación, se ha defendido la posibilidad de extender dicho factor al resto de pensiones vitalicias (incapacidad permanente, viudedad, etc.), ya que todos los beneficiarios de las mismas se van a beneficiar

del incremento de la esperanza de vida². Se pone en duda, incluso, la constitucionalidad de la medida ya que se considera, dadas las conexiones existentes entre ellas, que la razonabilidad de aquélla brilla por su ausencia cuando se repara en que dentro del colectivo de pensionistas son los afectados (perjudicados) por esta medida, los jubilados, los que generalmente han hecho un mayor esfuerzo contributivo y los que durante menos años perciben la pensión³. Sin embargo, y en lo que se refiere a las pensiones de incapacidad permanente, se ha justificado su exclusión de acuerdo al impacto individualizado de las lesiones que, a su vez incide sobre la esperanza de vida, lo que dificulta en exceso, e incluso, impide, el cálculo y la aplicación de un factor general⁴. En el caso de las pensiones de viudedad, la exclusión viene determinada por el sistema de cálculo de las pensiones de muerte y supervivencia⁵. Sea como fuere, lo cierto es que lo más oportuno hubiera sido que en sede legal se hubieran hecho las oportunas aclaraciones, ya que sobre este punto el propio CES ya se planteaba la duda sobre si dicho factor iba a ser aplicable a los beneficiarios de pensiones de incapacidad permanente que al alcanzar la edad legal de jubilación tienen la consideración de pensiones de jubilación. Incluso, el legislador ha obviado otras matizaciones que parecen absolutamente necesarias: las relativas a la incidencia que puede tener el factor sobre, por un lado, las diferentes tipologías de jubilación existentes; y, por otro, el sistema de clases pasivas.

Respecto a la primera cuestión, habría que entender que el factor de sostenibilidad no resultaría aplicable en el caso de las jubilaciones ordinarias a edades reducidas, tampoco en el de personas con discapacidad, ni en los supuestos de jubilación parcial. Distintos son los casos de las jubilaciones anticipadas con coeficientes reductores donde, como sugiere algún autor, la aplicación del factor es razonable en las jubilaciones anticipadas voluntarias y, sin embargo, parece desmesurado aplicar un segundo elemento penalizador a las pensiones anticipadas que derivan del cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador⁶. En segundo lugar, la norma alude a las pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social, con lo que parece excluir la aplicación del factor al sistema de Clases Pasivas. Es éste un aspecto, por lo menos, controvertido ya que si realmente lo que se pretende es conseguir la sostenibilidad de las pensiones públicas, no sólo debería aplicarse al sistema de Seguridad

² DE LAS HERAS CAMINO, A.: "El Factor de Sostenibilidad en la Seguridad Social española. Un análisis de la propuesta del Comité de Expertos y la decisión adoptada por el Gobierno", www.celegal.com, pág. 10.

³ DESDENTADO BONETE, A.: "Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones", *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013, pág. 230 y SUÁREZ CORUJO, B.: "Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad", *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014, pág. 146.

⁴ TORTUERO PLAZA, J. L.: "Ley 13/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico", *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014, pág. 115.

⁵ Como indica TORTUERO PLAZA, "(...) el art. 7.3 del D 1646/1972, de 23 de junio, para la aplicación de la L 24/1972, de 21 de junio, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social, establece que "la base reguladora de las pensiones por muerte y supervivencia, cuando el causante, al tiempo de su fallecimiento, fuese pensionista de jubilación o incapacidad permanente, será la misma que sirvió para determinar su pensión. En estos casos, la cuantía de la pensión se incrementará mediante la aplicación de las mejoras o revalorizaciones que, para las prestaciones de igual naturaleza por muerte y supervivencia, hayan tenido lugar desde la fecha del hecho causante de la pensión de la que deriven". En la medida en que el factor de sostenibilidad forma parte de los elementos que cuantifican la pensión de jubilación y no en la base reguladora, la exclusión es clara" (*Idem.*, pág. 116).

⁶ *Idem.*, pág. 119.

Social, sino también al de Clases Pasivas⁷. A lo que hay que añadir, además, el tratamiento diferencial que recibirán los funcionarios, según su vieja adscripción al sistema de Clases Pasivas o al sistema de Seguridad Social⁸.

La consideración de la esperanza de vida como único suceso a vincular en el cálculo de la pensión inicial de jubilación resulta preocupante si se tienen en cuenta los efectos (reductivos) de la automaticidad de la aplicación del factor de sostenibilidad. Como se ha encargado de subrayar el CES, la determinación de la cuantía de la pensión es una cuestión de suma importancia ya que una vez establecida la misma se aplicarán las revalorizaciones que correspondan. No es ésta, por tanto, una cuestión baladí, por lo que hubiera sido muy oportuno, a juicio del CES, estudiar la posibilidad de modular dicha automaticidad combinándola con la evolución de otras variables con incidencia positiva sobre los ingresos, como el empleo, la actividad económica o la participación laboral, como ocurre en otros países de nuestro entorno.

La aplicación del Factor de Sostenibilidad se prevé por una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social (art. 2) y sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado al percibo del complemento por mínimos, conforme a lo que al respecto se establezca en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 6). Se excluyen, por tanto, del efecto del factor de sostenibilidad las pensiones que resulten de la aplicación de los complementos por mínimos, si bien parece que el factor se aplica para determinar la cuantía de la pensión y luego opera el mínimo, conforme a lo indicado por el art. 6 de la Ley 23/2013, con lo que éste gana terreno a la pensión⁹. Sobre este aspecto, se sugirió la posibilidad de aplicar el factor a las pensiones mínimas, en la medida en que la esperanza de vida es un indicador de la población en términos medios, el factor de sostenibilidad tendría que tener reflejo en aquéllas, o, al menos, en su variación anual, ya que los complementos a estas pensiones son también financiados por el Estado español¹⁰.

Por otro lado, según prevé el apartado 2 de la disposición final quinta (entrada en vigor), el Factor de Sostenibilidad se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir de 1 de enero de 2019. Se trata de una fecha específica, distinta de la general prevista para la entrada en vigor de la norma, cuya finalidad se reitera en el Preámbulo del texto legal en razón de que durante este dilatado plazo los potenciales pensionistas de jubilación puedan ser informados de las consecuencias de la puesta en práctica del factor y tomar medidas, en caso de considerarlo necesario. El Informe del Comité de Expertos recomendaba la aplicación de dicho factor dentro del período 2014 a 2019, aunque incluso se apostaba porque fuera cuanto antes, entre otras razones, con la idea de reforzar de cara a los ciudadanos el compromiso con la sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones.

⁷ DE LAS HERAS CAMINO, A.: “El Factor de Sostenibilidad...”, *op. cit.*, pág. 10.

⁸ TORTUERO PLAZA, J. L.: “Ley 13/2013, de 23 de diciembre...”, *op. cit.*, págs. 116-117.

⁹ DESDENTADO BONETE, A.: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 228.

¹⁰ DE LAS HERAS CAMINO A.: “El Factor de Sostenibilidad...”, *op. cit.*, pág. 11.

Sobre esta cuestión, además de las objeciones realizadas al adelanto en el diseño y aplicación de este índice, el cual estaba previsto para otro momento posterior, no se puede estar de acuerdo con la misma si se tiene en cuenta que los nuevos pensionistas están soportando, aunque sea de manera gradual, las reformas paramétricas de la Ley 27/2011 y ello supone, como ya se ha dejado dicho, someterlos a un doble ajuste. Se podría pensar que los beneficiarios de una mayor esperanza de vida a la edad de jubilación son los nuevos pensionistas, de ahí que parece lógico que sean éstos los que sufran el recorte en su pensión ya que van a percibir prestaciones del sistema durante un número de años mayor. Sin embargo, no parece que el argumento de una diferencia en la esperanza de vida a partir de los 65 que a lo largo de las próximas décadas no llegará a los cuatro años sea suficiente para que éstos sufran semejante ajuste. En verdad, como se ha podido decir, el mensaje que se transmite a los que hoy se incorporan al mercado de trabajo es que su pensión entonces va a ser una cuarta parte inferior a la que hoy le correspondería¹¹.

Por lo demás, dicho plazo servirá para determinar la evolución interanual de la esperanza de vida en los cinco ejercicios precedentes, de manera que se puedan calcular las correspondientes tablas de mortalidad sobre datos ciertos, en este caso los de los ejercicios 2012 a 2017. En base a esta circunstancia, se establece la revisión con periodicidad quinquenal de la variación interanual de la esperanza de vida a tener en cuenta para calcular el valor del Factor de Sostenibilidad (art. 5), en línea con lo mandatado por la Ley 27/2011. Mientras que el Comité de Expertos consideraba variaciones anuales en la esperanza de vida, el Gobierno optó por trabajar con variaciones interanuales en períodos de 5 años, y no de 1 año, lo que parece lógico si se tiene en cuenta que las variaciones que se produzcan serán más suaves y se pondrán a compensar de este modo posibles errores en la estimación de la esperanza de vida. No en vano el dato de la esperanza de vida puede sufrir alteraciones no previstas en las hipótesis con las que se trabaje, tales como la tasa de natalidad, fecundidad, mortalidad, emigración etc., de ahí que el Gobierno pretenda suavizar las variaciones a aplicar en cada año tomando períodos quinquenales¹².

Para el cálculo del Factor de Sostenibilidad, conforme al art. 3 de la Ley 23/2013, se tendrán en cuenta: de un lado, las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Seguridad Social, y, por otro, la edad de 67 años como edad de referencia¹³. La fórmula de cálculo se establece en el art. 4 de la citada norma y, sobre la misma, cabe destacar la utilización, como ya se ha dicho, de períodos quinquenales para determinar la evolución de dicha esperanza de vida. Dicho criterio, a juicio del legislador, permite una mayor estabilidad de los resultados, reflejando con mayor precisión la tendencia de la esperanza de vida, evitando fluctuaciones anuales que pueden tener un origen coyuntural.

Sobre este modo de cálculo del factor se debe llamar la atención sobre la consideración de la edad de 67 años como referencia a la hora de calcular la esperanza de vida. El CES, por ejemplo, en su Dictamen al Anteproyecto destacaba la cuestión de la excesiva rigidez del mecanismo, resultando un solo valor aplicable a toda la población que

¹¹ SUÁREZ CORUJO, B.: "El factor de...", *op. cit.*, pág. 29.

¹² DE LAS HERAS CAMINO A.: "El Factor de Sostenibilidad...", *op. cit.*, pág. 10.

¹³ El Comité de Expertos proponía como edad de referencia la de 65 años.

acceda a la jubilación, independientemente de la edad de acceso a la misma. En efecto, la mayoría de personas puede que en los próximos años no se jubilen a esa edad, sino más bien a los 65 años, o incluso buena parte de aquéllas lo hagan de forma anticipada a esa edad. Obviamente, también se puedan dar casos de personas que prolonguen su vida activa más allá de los 67 años en el marco de la jubilación gradual y flexible. Por ello, como se ha subrayado, la supuesta distribución de la pensión atendiendo a la evolución de la esperanza de vida, no es muy precisa puesto que la esperanza de vida entre los 60 y los 70 años es distinta y evoluciona también de forma diferenciada¹⁴. Lo lógico hubiera sido, en línea con lo sugerido por algún autor, que el factor se ajustase a la edad efectiva en la que se inicia el cobro de la pensión vitalicia, ya que de no ser así se pueden llegar a producir situaciones discriminatorias según la edad en que se produzca el hecho causante¹⁵. Hubiera sido deseable, en este sentido, haber optado por determinar tantas variables “esperanzas de vida” como modalidades de jubilación existan, tomando diferentes valores en función a las edades de acceso posible, teniendo en cuenta además, los colectivos protegidos tanto por la Seguridad Social como el sistema de Clases Pasivas, englobando el sexo masculino y femenino, con el fin de no aplicarse de forma diferenciada en función del sexo¹⁶.

Conviene llamar la atención sobre este último aspecto, el cual añade otro elemento crítico al diseño del factor de sostenibilidad y su aplicación en nuestro país. En concreto, se trata de la incidencia que el mismo tiene sobre las mujeres, dada la mayor esperanza de vida que éstas presentan respecto a los varones. Teniendo en cuenta este dato, cabe imaginar que en el futuro percibirán una pensión cuyo importe total en el tiempo de vida que les quede guardará una relación de equivalencia con la percibida por quienes se jubilaron en un momento anterior (cuyo importe total era menor puesto que la esperanza de vida también era más reducida). Por ello, como se ha dicho, estamos ante un dato negativo y empobrecedor al seguirse la regla: cuanto más se vive, menor es la pensión para las mujeres¹⁷, a lo que hay que añadir su tardía y no plena incorporación al mercado de trabajo (desempleo y desempleo de larga duración), las modalidades de esa incorporación (trabajo a tiempo parcial y contratos temporales) y sus interrupciones (cargas domésticas y familiares), que les impiden cubrir carreras de cotización largas y obtener prestaciones de cuantía equiparable a las de los hombres¹⁸.

Tal y como está configurado dicho factor, resulta conveniente hacer referencia a varios aspectos. En primer lugar, se está ante un mecanismo que a través de él se pretende determinar un nuevo índice basado en la evolución de la esperanza de vida que pasaría a formar parte, como un elemento adicional, a la fórmula vigente, recogida en el TRLGSS, para la obtención de la cuantía de la pensión. Ello va a requerir la modificación del apartado 1 del artículo 163 TRLGSS, al objeto de introducir la aplicación de dicha figura en la

¹⁴ CCOO, Informe/2013: *Valoración del Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad (FS) e Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)*. *Propuestas Alternativas*, www.ccoo.es.

¹⁵ DE LAS HERAS CAMINO A.: “El Factor de Sostenibilidad...”, *op. cit.*, pág. 11.

¹⁶ *Idem.*, p. 13.

¹⁷ RAMOS QUINTANA, M.: “La nueva Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social: impacto y consecuencias sobre las mujeres”, *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013, pág. 247.

¹⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAHAMONDE, M. E.: “El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos de la tercera edad”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014, pág. 20.

determinación de la cuantía de la pensión de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social, que también es aplicable al resto de regímenes del sistema. Precisamente, la disposición final segunda de la Ley 23/2013 se ocupa de ello añadiendo un inciso final al precepto legal mencionado, siendo su texto es el siguiente: “a la cuantía así determinada le será de aplicación el factor de sostenibilidad que corresponda en cada momento”.

En segundo lugar, el elemento capital del contenido del factor de sostenibilidad es la esperanza de vida. Hay que tener en cuenta que la esperanza de vida no se calcula sobre el total de la población, sino sobre la masa de la población pensionista de jubilación del sistema de Seguridad Social. De modo que un aumento de la longevidad de la población supondrá un descenso en la prestación que se percibe. En función de cómo evolucione la esperanza de vida a partir de un año concreto (si crece la esperanza de vida –como viene ocurriendo la mayoría de los años en las últimas décadas– será inferior a 1, y si se reduce la esperanza de vida sería superior a 1), el resultado obtenido se multiplicará a la cuantía resultante de la pensión, de tal modo que cuando la esperanza de vida tiende a aumentar la cuantía de la pensión se reduce, y viceversa.

Las estimaciones que se han podido realizar muestran conclusiones parecidas respecto a la evolución que la esperanza de vida va a tener en el futuro y su incidencia en la cuantía de las pensiones de jubilación, conforme a la regulación legal del factor de sostenibilidad. En general, y teniendo en cuenta proyecciones del INE y de la Seguridad Social, la evolución de la esperanza de vida a los 67 años muestra una evolución ascendente en el período. Teniendo en cuenta esta proyección, CCOO ha estimado que la pensión inicial descendería entre un 4 y un 7 por 100 en función de si la evolución se asemeja a las proyecciones de Seguridad Social o INE entre 2018 y 2028, mientras que entre 2028-2038 el descenso estaría entre 3-6 por 100, respectivamente. En un periodo de 30 años, 2019 a 2049, de mantenerse una evolución de la esperanza de vida como la prevista, el descenso de la pensión inicial, por aplicación de esta nueva fórmula se situaría entre el 9 y el 18 por 100.

Antes de la aprobación de la Ley 23/2013 no faltaron estudios que preveían reducciones parecidas de optarse por la configuración del factor de sostenibilidad en los términos descritos. Así, de recurrir a la esperanza de vida como factor de sostenibilidad la pérdida era del 11 por 100 de la prestación al final del periodo (2010-2050) si se compara con los ingresos que se tendrían si se aplicara la Ley 27/2011¹⁹. Por su parte, y sin que se llegara a concretar legalmente dicho factor y utilizando los coeficientes de sostenibilidad de Portugal y Finlandia, otros autores han estimado dicha reducción en la primera revisión en un 3 por 100²⁰. En el caso del Informe del Comité de Expertos se apuntaba que el denominado en dicho documento como Factor de Equidad Intergeneracional podía suponer un ajuste a la baja en el cálculo de la pensión inicial del 5 por 100 en media cada 10 años.

De todo lo anterior se deduce que este factor de sostenibilidad es un índice que siempre restará sobre el importe de la pensión puesto que la esperanza de vida va en aumento

¹⁹ MORAL ARCE, I.: “Aplicación de factores de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: previsiones para el período 2012-2050”, *Instituto de Estudios Fiscales*, Papeles de Trabajo, núm. 4, pág. 24.

²⁰ MENEU *et alri*: “El Factor de Sostenibilidad: Diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema”, *Economía Española y Protección Social*, núm. 5, 2013, pág. 93.

a lo largo del tiempo y el cociente entre las esperanzas de vida siempre será un número menor que 1²¹. Es verdad que la expectativa de vida puede tener reducciones, como en 2012 donde ha habido un descenso del 20,7 al 20,5, pero lo normal es que en largo plazo la tendencia sea creciente. Pese a esta más que previsible reducción de las pensiones iniciales, no faltan firmes defensores de dicho factor que consideran que el mismo no tiene por qué significar que aquéllas tengan que reducirse. Según su criterio, bastaría que se diera una situación de crecimiento económico para que la base reguladora sobre la que se calcula la pensión inicial crezca en términos reales por encima de lo que lo hace disminuir el factor, que es como se ha dicho aproximadamente 0,3-6 puntos al año o un 3-6 por 100 cada diez años aproximadamente. Se sostiene igualmente que de producirse dicha reducción se produce de manera gradual por lo que haría falta que pasaran muchos años para que este factor tenga efectos sustantivos en el cálculo de la pensión inicial. Estos son los argumentos que se contienen en el Informe del Comité de Expertos.

Sobre esto último no cabe estar de acuerdo en modo alguno. Por más gradual que sea la aplicación del factor de sostenibilidad, la magnitud de la reducción de la cuantía de las pensiones es más que evidente según los primeros estudios que se están llevando a cabo. Una reducción que se produce en un contexto donde la pensión media de jubilación en nuestro país es de 984 euros y donde, como se ha reiterado, el 40 por 100 de las pensiones de jubilación son inferiores al SMI²². Hay que tener en cuenta, además, que el ajuste para los pensionistas va a ser doble ya que la vinculación de la cuantía de la pensión inicial a la evolución demográfica va a significar un descenso de la cuantía de la pensión que se añade a la reducción de dos años de pensión por retrasar la edad de jubilación hasta los 67 años de edad. Todo ello puede tener como consecuencia un empobrecimiento de la población pensionista.

Sobre este punto, se ha podido decir con razón que habría que considerar también, en una perspectiva de sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones a futuro, dos cuestiones más: la dinámica de crecimiento de las pensiones medias actuales y el cálculo y dinámica de crecimiento de las que vayan entrando en los próximos años. En el primer caso, se están frenando, por un lado como efecto de la paulatina reducción de la senda inflacionista en nuestro país y, en el corto plazo, por los ajustes en la revalorización de las mismas que se están llevando a cabo. Y respecto a lo segundo, la reforma en curso contiene instrumentos que reducirán la cuantía media de las nuevas pensiones (alargamiento de años de cotización para llegar al porcentaje máximo y del periodo de cálculo de la base reguladora, así como el tratamiento a los periodos sin cotización o la actualización de valor de los años cotizados a efectos del cálculo de la pensión) con respecto al sistema de cálculo previo, acortando

²¹ Como indica RAMOS QUINTANA, “más que un factor de sostenibilidad sería más preciso denominarlo factor de devaluación, porque de eso se trata: las generaciones del boom de natalidad de los años 1955-1975 han adquirido muchos derechos, y mediante esta fórmula se les viene a decir que siendo cohortes muy numerosas y habiendo cotizado en una medida muy superior a otras generaciones, sin embargo, tendrán que aceptar un reparto decreciente en la cuantía de sus pensiones de jubilación” (“La nueva Ley Reguladora...”, *op. cit.*, pág. 248).

²² SUÁREZ CORUJO, B.: “El factor de sostenibilidad: ¿el caballo de Troya del sistema público de pensiones?”, *Temas Laborales*, núm. 121, 2013, pág. 28.

también el periodo global de cobro al retrasar la edad de jubilación²³. Teniendo en cuenta los resultados de las proyecciones realizadas, parece claro que la aplicación de estos factores puede atender el objetivo de sostenibilidad pero puede generar uno de adecuación mediante la generación de bolsas de pobreza en los pensionistas²⁴. Sobre esta cuestión, conviene resaltar que ya antes de la reforma de las pensiones de 2011 el riesgo de pobreza entre los mayores de 60 años había crecido, debiéndose dicho aumento no tanto a un endurecimiento en el acceso de los beneficiarios a las pensiones como a una actualización insuficiente frente al aumento de los ingresos de los trabajadores activos.

La propia Comisión Europea subraya este aspecto en su documento *Libro Blanco: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* señalando cómo ligeras oscilaciones en la cuantía de las pensiones más bajas pueden producir cambios muy visibles en las tasas de pobreza en la tercera edad, por lo que recomienda a los Estados que procuren que sus sistemas de pensiones favorezcan la prevención de este problema. Se observa por la Comisión que la mayoría de reformas recientes en las pensiones públicas se traducirá en el futuro en tasas de reemplazo más bajas (pensiones comparadas con la retribución anterior).

Por otro lado, tampoco se puede estar de acuerdo con la posibilidad de que el crecimiento económico pueda atemperar el efecto reductivo que provoca la aplicación del factor de sostenibilidad en la cuantía de las pensiones. Desde luego, dicha situación se puede dar eventualmente, pero entonces habría que preguntarse por qué no se opta por incidir en aquella variable, esto es, en la producción, el empleo y la productividad. La respuesta a este interrogante debe vincularse con la idea que subyace en todo momento con la introducción del factor de sostenibilidad, y que no es otra que mostrar a los ciudadanos el hecho incontestable de lo que el sistema de pensiones puede pagar por sí mismo. Se impone con ello un concepto de equidad en términos de justicia actuarial, revirtiéndose la lógica del sistema de reparto y el pacto generacional, que nunca se ha basado en la esperanza media de vida, entre jóvenes y ancianos, sino entre trabajadores y pensionistas. Junto a ello, se debe recordar la funcionalidad del factor de sostenibilidad como una medida de recorte de las pensiones y de contención del gasto público en el marco de la política de austeridad europea.

Es precisamente esa supuesta mejora de la equidad intergeneracional del sistema de pensiones la que se sirve de justificación a la introducción en nuestro país de un factor de sostenibilidad ligado a la esperanza de vida. Así, se ha podido explicar que este tipo de equidad supone que dos individuos con las mismas características (esfuerzo contributivo y edad de jubilación) pero pertenecientes a generaciones distintas (un padre y su hijo, por ejemplo) deben percibir también las mismas pensiones a lo largo de su vida de pensionista²⁵. Esta equidad no se cumple en ausencia de factor de sostenibilidad porque si el hijo vive más años obtendrá mayores pensiones en valor actual actuarial, al percibir una misma cuantía mensual pero durante más tiempo²⁶. Precisamente, la aplicación del factor corrige esa

²³ RUESGA, S.: "Hacia dónde caminar en el futuro del sistema público de pensiones. Una reflexión al hilo del Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad de las pensiones (junio 2013)", *Relaciones Laborales*, núm. 7-8, 2013, pág. 121.

²⁴ MORAL ARCE, I.: "Aplicación de factores...", *op. cit.*, pág. 25.

²⁵ MENEU *et altri*: "El Factor de Sostenibilidad...", *op. cit.*, pág. 71.

²⁶ *Ibidem.*, p. 71.

situación reequilibrando la relación, a nivel individual, entre cotizaciones pagadas y pensiones percibidas.

Esta funcionalidad –equidad intergeneracional– atribuible al modo en que está diseñado el factor de sostenibilidad supone incorporar en un sistema de reparto un criterio propio de los sistemas de capitalización. Así, lo que se pretende con dicho mecanismo es tratar de manera desigual a personas que como consecuencia del aumento de la esperanza de vida van a percibir prestaciones del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto, con distintas esperanzas de vida. Esta equidad intergeneracional supone que todas las personas reciben el mismo montante en pensiones, pero si se vive más años, como se tiene distribuido en más años, se recibirá un porcentaje menor cada año, pero en conjunto se recibe lo mismo. Mediante este equilibrio entre el esfuerzo de unas generaciones y otras, resulta alterado el sistema de reparto y el pacto generacional, que nunca se ha basado en la esperanza media de vida, entre jóvenes y ancianos, sino entre trabajadores y pensionistas. En efecto, en el método de reparto el funcionamiento obedece a un principio de solidaridad intergeneracional en el sentido de que son los activos los que contribuyen con sus pagos a financiar las pensiones de los pasivos, en el entendimiento de que cuando aquéllos alcancen la edad de jubilación los nuevos activos harán lo mismo. De ahí que se diga que el citado principio tenga carácter permanente al estar sustentado por un contrato social entre generaciones sucesivas. Por otro lado, el sistema de reparto por definición no tiene porqué implicar un mayor grado de redistribución, sin embargo en la práctica los sistemas públicos de pensiones actuales de reparto no se limitan únicamente a proporcionar una pensión que cumpla el equilibrio actuarial con las cotizaciones realizadas, sino que promueven una redistribución sistemática en favor de determinados colectivos mediante la aplicación de reglas de cálculo del importe de la pensión inicial y de su posterior evolución en el tiempo.

Como se ha podido señalar, el factor de sostenibilidad parte, por tanto, de un criterio que tiene que ver más con las cuentas personales, por tanto con un sistema de capitalización, que con el actual sistema de reparto, ya que en este método de financiación no tiene sentido hablar de un monto total de la pensión recibida durante todo el período de tiempo que transcurre desde que una persona se jubila y la fecha de su fallecimiento, puesto que lo que se fija es una pensión mensual calculada en función de las bases de cotización²⁷. Por el contrario, bajo esta fórmula de sostenibilidad se introduce el concepto de equidad de carácter actuarial con el que se pretende, a grandes rasgos, que haya una equivalencia entre lo aportado al sistema de pensiones y lo recibido por el mismo. Con dicho concepto, deja de tener tanta importancia y tanto sentido el concepto de pensión inicial y habría que empezar a hablar del volumen o suma (actuarial) de pensiones que se va a recibir. Esto, obviamente, tiene sentido en un sistema de cotización definida, como es el de las cuentas notacionales, donde es más fácil conseguir esa equidad actuarial, pero no tanto en un sistema de prestación definida como el nuestro. Por ello, se ha podido postular por algunos la necesidad de

²⁷ ESTRADA, B.: “La insoportable levedad del Informe sobre el Factor de Sostenibilidad”, *Revista de Derecho Social*, núm. 62, 2013, pág. 243.

proceder a la sustitución del sistema de prestación definida por uno de aportación definida con el objetivo de conseguir dicha equidad actuarial²⁸.

Lo anterior nos permite reflexionar sobre un elemento central del diseño y aplicación del factor de sostenibilidad. Y es que dicha equidad actuarial que se pretende aplicar en un sistema de reparto supone alterar elementos básicos de nuestro sistema de pensiones. Como se ha destacado, en un sistema de reparto de prestación definida como el español es un error presentar el equilibrio en términos actuariales, es decir, exigiendo que las cotizaciones sean suficientes para el pago de las prestaciones contributivas²⁹. Tiene sentido, en todo caso, hablar del objetivo de equilibrio presupuestario, lo que implica hablar de gastos, pero también de ingresos³⁰. En nuestro Estado social y democrático de derecho el acceso a la pensión de vejez se configura como un derecho que los poderes públicos tienen el deber de proteger. Teniendo en cuenta esta dimensión constitucional que no cabe desconocer, el debate hay que reformularlo y situarlo en otro ámbito, desde otra filosofía que no es precisamente la que se predica desde la Ley 23/2013. En concreto, se trataría de plantearse cuál es la pensión razonable a la que el Estado tendría que comprometerse. Y así, razonable debe definirse como el equilibrio entre lo sostenible y que los pensionistas reciban prestaciones similares a las que están ayudando a pagar³¹. Por otro lado, no es menos cierto que los trabajadores actuales deben soportar parte del coste adicional debido al envejecimiento. Desde esta perspectiva, sería la cuota de gasto asumida lo que condicionaría el nivel de ingresos, y no al revés. De ahí la importancia que cobra esto último: la necesidad de actuar siempre sobre la fuente de ingresos. Siempre que el gasto sea razonable el equilibrio debe ser obligado a lo largo del ciclo, lo que impulsa a los poderes públicos a recabar los recursos necesarios para ello.

Esta reflexión sobre las diferentes posibilidades políticas de mejorar la sostenibilidad, no sólo moderando el crecimiento del gasto, sino aumentando los ingresos, aparece en el Informe del Comité de Expertos sólo como algo complementario. En el citado Informe se sostiene que la aplicación automática y anual del factor de sostenibilidad puede y debe quedar desligada de las decisiones de carácter estructural sobre los recursos de los que dispone el sistema de pensiones públicas, dejando las decisiones sobre el tipo de cotización o sobre la aplicación de otros ingresos a la financiación del sistema contributivo a los representantes políticos. Por tanto, el recurso a otras vías de financiación apenas se plantea en el Informe, trasladando dicha responsabilidad a los actores políticos. Ello no impide que el propio documento de los expertos contemple determinadas orientaciones respecto de futuras decisiones que se puedan dar en el ámbito de los ingresos. Así, se aconseja que las

²⁸ DEVESA CARPIO, J. E. Y DOMÍNGUEZ FABIÁN, I.: “Sostenibilidad, suficiencia y equidad: más allá del factor de sostenibilidad”, en VV.AA.: *Pensiones. Una reforma medular*, Madrid, FEF/Círculo de empresarios, 2013, pág. 136.

²⁹ Como ha indicado DESDENTADO, “lo que expresa el factor de sostenibilidad es más bien un criterio conmutativo que relaciona la cuantía inicial de la pensión con el tiempo que se considera va a ser percibida (...), esto puede responder a la lógica mercantil, pero es extraño a las técnicas de protección social, de acuerdo con las que una situación de necesidad debe protegerse de forma suficiente, mientras dura” (“Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 229).

³⁰ RUESGA, S.: “Hacia dónde caminar...”, *op. cit.*, pág. 121.

³¹ ZUBIRI, I.: “Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino que aún falta por recorrer”, en VV.AA.: *El Sistema Público de Pensiones de Jubilación. Desafíos y respuestas*, Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero, 2011, pág. 167.

mismas se adopten teniendo en cuenta la estructura impositiva más apropiada en términos de creación de empleo y crecimiento de la productividad, puesto que estas variables afectan también a los ingresos del sistema a través del número de cotizantes y de las bases de cotización.

Aunque se volverá más adelante sobre, lo que a juicio del Comité, se considera como necesario alejamiento de los políticos sobre los mecanismos de automaticidad, subyace en el tono y en el propio contenido del documento de los expertos un intento de desacreditar las instituciones políticas a la hora de reformar el sistema de pensiones. Como se ha subrayado, puede que sea de interés, por razones de flexibilidad del sistema o de otro orden, contar con mecanismos de ajuste automático, sometidos siempre a seguimiento y modificación, cuando se considere necesario, pero ello no es motivo para descalificar la necesaria presencia de las instituciones (y los políticos son la vertiente humana de las que tenemos) en la definición de las reglas del sistema y de su aplicación³².

3. EL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN

La segunda de las medidas contempladas en la Ley 23/2013 es el denominado como Índice de Revalorización (y que el Informe del Comité de Expertos recogía como Factor de Revalorización Anual). Como se sabe, el art. 48 TRLGSS concreta la revalorización periódica de las pensiones, mandatada en el artículo 50 CE, mediante su actualización de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto. Pues bien, a juicio del legislador, tal vinculación ha venido siendo cuestionada como consecuencia de los problemas de índole demográfica y económica que el sistema presenta: se hace hincapié en la influencia que tiene en nuestro sistema de reparto la tasa de dependencia y en la necesidad de garantizar a medio y largo plazo el equilibrio económico financiero del sistema de la Seguridad Social.

Se citan como apoyos para la adopción de la citada medida tanto las orientaciones contenidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2011, en el que se preveía la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social; como la propuesta realizada por el CES en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (posterior Ley 27/2011) determinando, a su vez, que en la futura concreción del factor de sostenibilidad cabría contemplar, además, otras variables determinantes de la sostenibilidad del sistema de pensiones, como las relacionadas con la actividad económica, la evolución del empleo, o la participación laboral.

La introducción de estabilizadores automáticos de esta naturaleza en el marco de los sistemas de pensiones se ha justificado en base a la idea de ampliar el objetivo del factor de sostenibilidad para proteger al sistema del riesgo del ciclo económico y de otros riesgos demográficos más allá del aumento de la esperanza de vida. Se considera que la vinculación automática, con algunos límites, de la revalorización de las pensiones no mínimas al balance financiero del sistema contributivo resolvería en gran parte el problema de sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones ya que introducir un índice de estas características siguiendo

³² RUESGA, S.: “Hacia dónde caminar...”, *op. cit.*, pág. 123.

esta filosofía supone vincular las pensiones a variables como el empleo o el crecimiento del PIB, que están en la base de los ingresos del sistema de reparto, dando mayor estabilidad financiera al sistema³³. Se suelen poner como ejemplos los casos de Suecia y Alemania, que son los que aplican dichos mecanismos de equilibrio. Así, en el primer supuesto, si los pasivos superan a los activos se pone en marcha un mecanismo automático de estabilidad financiera que reajusta a la baja la indexación de las pensiones. Si en los años sucesivos se corrige dicha tendencia, se procede a la recuperación de la pérdida experimentada en períodos con déficit. En el caso de Alemania, uno de los factores que afecta a la revalorización de las pensiones es la relación entre cotizantes y pensionistas. Existe un sistema de puntos mediante el cual el valor de cada punto de pensión, que depende básicamente del crecimiento salarial, se ajusta por la evolución del ratio antes mencionado sin que pueda dar lugar a una revalorización negativa; en periodos bajos del ciclo económico las revalorizaciones son inferiores al crecimiento salarial y ello se compensa si el ratio cotizantes-pensionistas mejora en el futuro³⁴.

En la justificación de la incorporación de este estabilizador automático en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra una crítica evidente al modo en que a día de hoy se ha llevado a cabo la revalorización de las pensiones y, especialmente, a la incidencia que la misma tiene sobre el gasto en pensiones. Se considera que dicha revalorización depende en todo momento de un factor (el IPC) que no atiende a los desafíos estructurales del sistema de financiación, dado que no toma en cuenta de forma adecuada las variables del ciclo económico que pueda estar afectando al equilibrio de las pensiones públicas, haciendo depender dicha decisión de un criterio político. Sobre esto último, se vuelve a insistir, como en el caso del factor de sostenibilidad, de la absoluta e imperiosa necesidad de que dicho factor quede desvinculado de la acción política. Incluso se llega a presentar el mismo como “el *súmmum* de la generosidad para con los pensionistas”³⁵. Se sostiene, además, que la forma de llevar a cabo las revalorizaciones hasta ahora ha tenido una notable contribución al aumento de las pensiones entre el año 2000 y el 2012. Concretamente, la revalorización elevó el gasto en pensiones en un 45 por 100 en este periodo, una subida ligeramente inferior a la que hubiera ocurrido de actualizarse todos los años con la inflación.

Desde luego, en línea con lo afirmado con anterioridad, la revalorización o indexación de las cuantías de las pensiones forma parte de las medidas que se pueden adoptar del lado de los gastos favoreciendo su contención dependiendo de cómo se configure en cada momento. Y así, sobre este particular no han faltado propuestas para diseñar dicho índice alternativamente a como se estaba haciendo, pero de manera general la mayoría de ellas tomaban como referencia el IPC. Por ejemplo, se ha podido llegar a considerar la posibilidad de efectuar una revisión automática de las pensiones en el caso de que el IPC observado fuese inferior al programado, así como tomar un índice de precios de referencia, construido a partir de una cesta representativa, que se ajuste mejor al poder adquisitivo de los pensionistas. Algunos autores estimaron que una revalorización de las pensiones según la

³³ MENEU *et alri*: “El Factor de Sostenibilidad...”, *op. cit.*, pág. 92.

³⁴ DEVESA CARPIO, J. E. *et alri*: “El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados”, *Actuarios*, núm. 31, 2012, pág. 56.

³⁵ DE LA FUENTE LAVÍN, M.: *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006, pág. 187.

variación del IPC -0,5% retrasaría en tres ejercicios la aparición del déficit en la Seguridad Social y contribuiría a reducir el gasto en pensiones contributivas en 4,2 puntos de PIB en 2060 respecto a un escenario base sin reformas paramétricas³⁶.

Sobre el IPC, por tanto, ha pivotado la actualización de las pensiones hasta la actualidad. Fue la Ley 26/1985 la que incorporó el criterio de vinculación de la revalorización de las pensiones al IPC y posteriormente la Ley 24/1997 la que introdujo la previsión de corrección, en su caso, de la desviación de la revalorización inicial. Esta última norma fue la plasmación de lo que se recogía en la Recomendación número 11 del Pacto de Toledo de 1995, donde se afirmaba que debía garantizarse el 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 y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada al presente año. Con anterioridad a la aprobación de la Ley 24/1997, el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996 contemplaba la revalorización de las pensiones de Seguridad Social en su modalidad contributiva en función del índice de precios al consumo para cada año, así como compensación o absorción para los casos de variación entre el índice previsto y el real. La solución legal adoptada con anterioridad a la nueva propuesta recogida en la Ley 23/2013 se consideraba que cumplía con el mandato del artículo 50 CE de garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Y también con lo previsto en el artículo 41 del mismo texto, que establece para los poderes públicos la obligación de garantizar a todos los ciudadanos, asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad.

La fórmula diseñada bajo el marco legal anterior a esta reforma ha desempeñado un papel importantísimo en la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas. Es ésta la finalidad que busca atender el art. 48 TRLGSS que lo contempla: tratar de que los pensionistas afronten mejor los aumentos del coste de la vida. No en vano se considera que con dicho instrumento se lucha contra el riesgo de pobreza de la población pensionista. Este aspecto es el que explica, como antes se ha afirmado, que en nuestro país las revalorizaciones representen una parte sustancial del importe de la nómina de las pensiones. Con ello se pretende que un colectivo débil, con una media de ingresos bajos, sin posibilidad de generar recursos de otro tipo, pueda hacer frente a la variación del índice del coste de la vida.

Pese a la importancia que representa el mecanismo de la revalorización entre los pensionistas, ello no ha impedido que en los últimos años se proceda a actuar sobre el mismo con la finalidad de atenuar sus efectos, como una medida más dentro de la política de austeridad adoptada por nuestro país. Así, en el año 2010 se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, suspendiendo, de forma excepcional para el año 2011, la revalorización de las pensiones del sistema de Seguridad Social, excepto para las pensiones mínimas, las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas. Al año siguiente, el RD Ley 20/2011, de 30 de diciembre, estableció, en su artículo 5 que las pensiones que abona el sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, se incrementarían en un 1 por 100 para

³⁶ BALMASEDA, M., MELGUIZO, A. y TAGUAS, D.: Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España. *Moneda y Crédito*, núm. 222, 2006, págs. 313-340.

el año 2012. En la misma línea, el RD Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social dejó sin efecto para 2012 la actualización con el IPC de las pensiones, en los términos previstos legalmente, con la excepción de las pensiones mínimas, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas.

En este contexto de retoques y ajustes en el ámbito de la revalorización de las pensiones es cómo surge el nuevo índice que se plasma en la Ley 23/2013. Desde luego, las medidas adoptadas en los últimos años en el marco de la actualización de las pensiones han allanado el camino para que se termine por imponer un nuevo criterio de revalorización que se aleja de las previsiones contenidas en el Pacto de Toledo y sus sucesivas revisiones. Como se ha apuntado, las reformas acometidas en dicha materia suscitaban no pocas dudas respecto a la que pudiera pasar en el futuro con el sistema de revalorización aplicado en nuestro país desde 1985³⁷. A esto hay que añadir igualmente la influencia que ejerce tanto el mandato del art. 135 CE que pretende situar la estabilidad presupuestaria por delante de cualquier otro deber o compromiso de los poderes públicos como el art. 11.5 Ley 2/2012 en el que se establece que las Administraciones Públicas de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario³⁸.

Con el nuevo factor de revalorización anual se introduce una figura que, en verdad, no estaba prevista en la Ley 27/2011 ni tampoco en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones del 2011. El Gobierno, por tanto, ha ido más allá de lo pretendido por el legislador añadiendo un segundo factor de naturaleza muy distinta al contemplado en la reforma de pensiones y, al mismo tiempo, no ha querido contar con el beneplácito de los actores sociales y políticos, más allá de su tramitación parlamentaria, apartándose de la línea seguida hasta ahora en la que la norma legal como su acuerdo previo han tenido el respaldo de los interlocutores sociales. Sobre este particular, el CES en su dictamen al Anteproyecto de Ley ha sido muy crítico con el procedimiento seguido por el Gobierno, lamentando que una medida de consecuencias tan relevantes para las actuales y futuras generaciones de pensionistas se haya apartado de los cauces específicos por los que han discurrido las principales reformas en el ámbito de la Seguridad Social desde mediados de los noventa, la Comisión del Pacto de Toledo y el diálogo social, que tanto han coadyuvado a brindar estabilidad y seguridad en el futuro a los pensionistas, contribuyendo a que el sistema público de pensiones y –por ende– la Seguridad Social figure entre las instituciones más valoradas por los ciudadanos.

Precisamente, el artículo 7 de la Ley 23/2013 define en la actualidad el nuevo Índice, modificando el art. 48 TRLGSS, de modo que las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, 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 línea con el Informe del Comité de Expertos de junio, el gobierno plantea una medida, aplicable a todas las pensiones, y cuyo cálculo está

³⁷ ERRANDONEA ULAZIA, E.: “Una crítica a la cuantía de las pensiones tras el RD Ley 28/2012”, *Aranzadi Social*, BIB 2013/705, pág. 14 y TOSCANI, D.: “La revalorización de las pensiones en la Ley 23/2013 y su constitucionalidad”, *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2014.

³⁸ SUÁREZ CORUJO, B., “El factor de...”, *op. cit.*, pág. 31.

en función del crecimiento de los ingresos, de número de pensiones, del efecto sustitución (derivado de que los pensionistas que entran anualmente en el sistema lo hacen con pensiones distintas de los que salen) y de la diferencia entre ingresos y gastos a lo largo del ciclo económico.

La fórmula, conforme al apartado 2º del art. 48 TRLGSS, tiene dos componentes, uno primero que establece una variación de la cuantía de la pensión en función de la evolución de los “ingresos-gastos” como si el sistema estuviera en equilibrio, y un segundo componente que trata de equilibrar el sistema aumentando la cuantía de las pensiones si los ingresos ponderados pasados y futuros superan a los gastos, y reduciendo su importe si los gastos ponderados superan a los ingresos. El propio precepto se encarga de precisar que “en ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 por ciento ni superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t , más 0,50 por ciento”. A diferencia del Factor de sostenibilidad, cuya aplicación se deja para más adelante, el Índice de Revalorización sustituirá al IPC a partir del 1 de enero de 2014.

Conforme al apartado 3º del art. 48 TRLGSS, para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7 en gastos y 1 a 7 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del Índice de Revalorización, y respecto de las cuentas liquidadas, la Intervención General de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico. No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos: primero, de los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión; segundo, de los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.

Del conjunto de elementos determinantes de la fórmula del Índice de Revalorización, hay que poner de manifiesto, en línea con lo sostenido por el propio CES, que la mayor parte se basan en estimaciones y previsiones de múltiples variables en el largo plazo, que además de estar sujetas a un alto grado de incertidumbre, muestran un margen de error. Por tanto, en este mecanismo de equilibrio van a ser fundamentales las previsiones que se hagan por los organismos competentes, en concreto, en lo que se refiere a los ingresos y gastos de los años $t+1$ a $t+6$ se encargará el Ministerio de Economía y Competitividad que facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos (apartado 4º del art. 48 TRLGSS).

La aplicación de dicho factor se hace depender de unas previsiones donde puede haber cierta controversia y discrecionalidad en su estimación, lo que remite al modo en que serán objeto de corrección a aquellas que sean erróneas. Cabe preguntarse, entonces, que consecuencias tendrán dichas previsiones erróneas, más allá de que puedan corregirse en el año siguiente. Sobre esto último, la disp. adic. 4.ª de la Ley 23/2013 prevé la actuación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la cual emitirá opinión conforme a lo

dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, respecto de los valores calculados para la determinación del índice de revalorización de las pensiones aplicable en cada ejercicio.

Respecto de la fórmula del factor de revalorización anual se ha podido decir que adolece de cierta circularidad en su formulación, dado que para el cálculo de la revalorización de la pensión media hay que estimar precisamente la evolución de esa misma pensión media en una serie de años (según el coeficiente "n" que se elija), precisamente en el cociente del ratio Ingresos/Gastos (pensiones*pensión media), de que ahí en las previsiones que hagan los organismos oficiales, que se utilizaran para el cálculo de la revalorización, tendrán que considerar alguna previsión (explícita o tácita) sobre la evolución de las pensiones medias en el año de la revalorización y siguientes³⁹. Por tanto, los ingresos y gastos estarán condicionados por esa previsión apriorística que se haga de la pensión media⁴⁰. El propio CES echaba en falta, en su dictamen al Anteproyecto, una mayor transparencia en la determinación de la fórmula, para lo cual consideraba necesario que se clarificaran cuáles iban a ser los determinantes concretos de la misma, a fin de no generar confusión y alarma entre los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social.

Por lo demás, la fórmula se aplica a todas las pensiones del sistema indiferentemente de su cuantía, sin establecerse ninguna diferenciación entre las pensiones más altas y las mínimas. Conforme a lo expresado en el nuevo art. 48 TRLGSS, se propone una utilización lineal del índice de revalorización para el conjunto de pensiones contributivas del sistema. Ello puede tener consecuencias indeseadas en el marco de la equidad del sistema de pensiones, como ha señalado el CES en el ya mencionado Dictamen al Anteproyecto, ya que en torno al 50 por 100 de las pensiones contributivas se sitúan por debajo de los 650 euros mensuales, y el 27,7 por 100 de las pensiones tienen complementos por mínimo, al no alcanzar la cuantía mínima del sistema. Además, tal y como se señala dicho organismo en las observaciones generales, las pensiones desempeñan una importante función como estabilizador automático de la economía en periodos de crisis, como se está haciendo patente en la actualidad. No en vano, de acuerdo con los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa del INE, actualmente hay 4,6 millones de hogares en España en los que la fuente principal de ingresos procede de las pensiones. En este sentido, la población pensionista está teniendo un papel decisivo en la economía española y en el mantenimiento de la cohesión social, contribuyendo a paliar las dificultades económicas de las familias. Para evitar precisamente el riesgo de pobreza en el que pueden incurrir los mayores pensionistas, se ha sugerido con razón mantener la revalorización de las pensiones mínimas de acuerdo con el IPC ya que, de lo contrario, en una pensión cuyo tiempo medio de abono es de 15 a 20 años, la pérdida de poder adquisitivo real será significativo para todos los pensionistas, pero muy especialmente para las pensiones mínimas donde en la mayoría de los casos, para sus titulares son su única fuente de ingreso o el más importante y sin ella caerían bajo el umbral de la pobreza⁴¹.

³⁹ RUESGA, S.: "Hacia dónde caminar...", *op. cit.*, pág. 123.

⁴⁰ ESTRADA, B.: "La insostenible levedad...", *op. cit.*, pág. 250.

⁴¹ TOSCANI, D.: "La revalorización...", *op. cit.*, pág. 7.

Por lo demás, resulta obligado referirse al hecho de que la reforma del art. 48 TRLGSS conforme a la nueva redacción dada por la Ley 23/2013 no ha afectado a lo dispuesto en los arts. 49 y 52 TRLGSS en materia de revalorización. Inicialmente, se planteó la duda respecto a si, pese a que el ámbito de aplicación de la medida según el artículo 48.1, se restringe a la modalidad contributiva de las pensiones, incluida la mínima, les sería de aplicación indirecta a las no contributivas en virtud del artículo 52. Pues bien, dado que la Ley 23/2013 no dice nada al respecto, la interpretación que cabe hacer es la de considerar que tanto el art. 52 como el 49 TRLGSS siguen vigentes⁴². De modo que el art. 49 LGSS resultará aplicable, por lo que el importe de la revalorización anual de las pensiones del sistema “no podrá determinar para éstas, 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”. Continúa al mismo tiempo en vigor el art. 52 LGSS en la redacción existente, al no sufrir variaciones con la entrada en vigor de la reforma. De esta forma el precepto referido a la revalorización de las pensiones no contributivas del sistema establece que éstas serán actualizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, “al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de la pensiones contributivas de la Seguridad Social”. Por el contrario, la Ley 23/2013 sí menciona expresamente la incidencia que el nuevo índice de revalorización va a tener en el marco del Régimen de Clases Pasivas. Se procede a dar una nueva redacción al art. 27.1 TRLCP donde se señala lo siguiente: “las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas serán incrementados al comienzo de cada año, en función del índice de revalorización previsto para las pensiones en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

Esta referencia a la Ley de Presupuestos nos permite comprobar seguidamente cómo se ha concretado el índice de revalorización en la norma presupuestaria. Y así, La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 regula a través de su Título IV, bajo la rúbrica de las pensiones públicas, arts. 37 y siguientes, la revalorización de las pensiones del sistema, estableciendo una revalorización del 0,25 por 100. Tal porcentaje se aplica no solo a las pensiones abonadas por el sistema público de Seguridad Social, sino además a las pensiones de clases pasivas. El art. 37 de la Ley establece respecto a la revalorización de las pensiones: “las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de clases pasivas, experimentarán en 2014 con carácter general un incremento del 0,25%, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta Ley”.

Por otro lado, el RD 1045/2013, de 27 de diciembre, se ocupa de desarrollar las previsiones legales anteriores en materia revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, incluyendo el límite máximo y las cuantías mínimas, y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio de 2014. El art. 3 de la norma, como importe general de la revalorización, fija el 0,25 por 100, aplicable a las cuantías mínimas de las

⁴² CEA AYALA, A.: “El nuevo modelo de revalorización de las pensiones del sistema de Seguridad Social”, *Diario La Ley*, núm. 8253, 2014, pág. 11. En la misma línea, GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “El nuevo régimen de revalorización de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014, pág. 174.

pensiones contributivas, a las pensiones no contributivas además de a las pensiones no concurrentes del SOVI. Además, el RD 1043/2013, de 27 de diciembre se encarga de hacer lo mismo en el ámbito de las pensiones de clases pasivas para el año 2014, contemplando la revalorización de este tipo de pensiones para el año 2014, con una revalorización general del 0,25 por 100. Este índice opera también con respecto a la asignación económica de protección familiar por hijo o menor acogido a cargo mayor de 18 años, afectado de un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100.

La aprobación del nuevo índice de revalorización, que supone una desvinculación definitiva de las pensiones respecto del IPC, merece nuestro más que profundo rechazo ya que el mismo supone, en línea con lo sostenido por el CES, una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. Tal y como está configurado este mecanismo parece pensado no tanto para garantizar que los jubilados puedan atender de forma adecuada los aumentos del coste de la vida sino más bien como una técnica para cumplir con los requerimientos de corte presupuestario del sistema de pensiones. El propio Gobierno, en la Memoria de Impacto Normativo que acompañaba al Anteproyecto de Ley, hacía sus cálculos respecto a cómo la aplicación del Factor de Sostenibilidad junto con la indexación de las pensiones considerando los límites propuestos iba a producir en los próximos años una reducción de los desequilibrios del sistema de Seguridad Social. La reducción anual estimada alcanza, según cálculos del Gobierno, los -809,60 millones de euros en 2014, estabilizándose en torno a los 5.000 millones de euros anuales en el periodo 2019-2022.

Siendo este aspecto importante, no cabe ninguna duda de que el derecho de revalorización de las pensiones sufrirá una merma considerable al funcionalizarlo y someterlo a la disponibilidad presupuestaria⁴³. Ello nos lleva a pensar que de nuevo aquí como en el caso del factor de sostenibilidad está presente también una estrategia de contención del gasto público vía reducción de la cuantía de las pensiones en términos reales. Hay que tener en cuenta que, en línea con lo señalado por el CES en su dictamen al Anteproyecto, la introducción de este índice podría significar que, aunque las circunstancias económicas evolucionen favorablemente y se vayan obteniendo superávit en los próximos años, difícilmente las revalorizaciones de pensiones superarían el tope mínimo, es decir, el 0,25 por 100, ya que, posiblemente, se neutralicen éstos con los déficit obtenidos anteriormente. Esto daría lugar a una disminución significativa de la pensión en términos reales, por lo que, a juicio del CES, sería conveniente establecer algún elemento adicional de corrección que permita modular el índice y, en caso de obtención de superávit, proporcione una actualización que preserve el poder adquisitivo.

Sobre este punto el Informe del Comité de Expertos ya advertía que la pensión media real crecerá cuando el crecimiento real de los ingresos del sistema supere la tasa de crecimiento del número de pensiones. Y en este punto es donde probablemente la revalorización se vea muy condicionada ya que los ingresos pueden que en los próximos años evolucionen negativamente si tenemos en cuenta los datos de PIB actuales. El efecto sustitución y el número de pensiones a pagar en el futuro hacen que el crecimiento de los ingresos deba ser muy importante para evitar una pérdida de poder adquisitivo de los

⁴³ SUÁREZ CORUJO, B.: “El factor de...”, *op. cit.*, pág. 31.

pensionistas⁴⁴. En alguna estimación que se ha realizado para los próximos 15 años, dicha pérdida estaría cercana al 11 por 100 en el escenario de inflación del 2 por 100, más del 14 por 100 si fuera con el 2,5 por 100⁴⁵.

4. BALANCE GENERAL: ¿PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y CAMBIO DE MODELO?

Hasta ahora se han analizado los dos mecanismos de reforma del sistema de pensiones que contempla la Ley 23/2013: el denominado como factor de sostenibilidad y el índice de revalorización. Sobre éstos ya hemos tenido ocasión de realizar distintas valoraciones de conjunto sobre la inoportunidad e ineficacia de los mismos para solventar por sí solos los desafíos de la Seguridad Social⁴⁶. En esta ocasión, destacaremos dos aspectos cruciales de la regulación de los mismos: de un lado, la posible fricción de dichas medidas con el sistema de garantías constitucionales; y, de otro, la significación que aquéllos tienen en el más que previsible cambio de modelo de pensiones en nuestro país.

Sobre la primera cuestión, conviene recalcar, en primer lugar, que la incorporación en nuestro país del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización compromete el principio de suficiencia y de pensiones adecuadas enunciado en los arts. 41 y 50 CE. Aunque todo sistema de protección ha de ser sostenible en términos financieros y de credibilidad social, de modo que los ciudadanos tengan la certeza de que dicho sistema será capaz de proporcionarles protección ante los estados de necesidad que puedan presentárseles, a nuestro juicio dichas medidas rebajan el ideal de cobertura del sistema y lo que es más grave entrañan un grave riesgo de empobrecimiento de los pensionistas, abocando a éstos a completar sus ingresos en el mercado privado de previsión. De los efectos financieros que puede llegar a tener (y que tendrá) la aplicación de los factores de sostenibilidad diseñados no cabe esperar otra cosa.

Tanto en el supuesto del factor de sostenibilidad como en el caso del índice de revalorización existen cuanto menos importantes dudas respecto a su correcto acoplamiento en el sistema de garantías constitucionales. Tanto uno como otro pueden llegar a provocar una merma considerable en los derechos prestacionales. La aplicación del primer factor da lugar a una pensión inicial que irá disminuyendo respecto a su base reguladora, como consecuencia de que la pensión se disfrutará durante más tiempo al aumentar la esperanza de vida. En el caso de pensiones bajas ello comportará situar a los jubilados en una situación de riesgo de pobreza.

Por su parte, en el caso del nuevo Índice de revalorización también las modificaciones de la fórmula de actualización se traducirán en una importante pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas. El resultado, en términos de conjunto, será una pérdida hartamente significativa de poder de compra de aquéllos. Así lo ha entendido el CES en su propuesta de

⁴⁴ *Ibidem.*, pág. 32.

⁴⁵ CCOO, Informe/2013: *Valoración del Anteproyecto...*, *op. cit.*, pág. 7.

⁴⁶ *Vid.*, MONEREO PÉREZ, J. L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización: el estado de la cuestión”, *Aranzadi Social*, núm. 8, 2013 y MONEREO PÉREZ, J. L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “El factor de sostenibilidad en España: ¿un nuevo paso en el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 62, 2013.

Dictamen al Anteproyecto: “se produce una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en contextos de crisis como el actual, que además no llegaría a recuperarse”. En efecto, cabe pensar que mientras se mantenga el desempleo masivo, las revalorizaciones van a ser de forma sistemática inferiores al IPC y frecuentemente no va a haber revalorización alguna. Para los próximos años la congelación de las pensiones se puede dar por segura⁴⁷. Así, entre los cálculos que se manejan, se ha podido indicar, que en la previsión más probable, en un periodo de 15 años, con tan solo 2 años en el límite inferior, no sería suficiente que los 13 años restantes se situaran en el límite superior de la revalorización para recuperar el poder adquisitivo. En una situación intermedia, la mitad de los años buenos, la pérdida sería cercana al 11 por 100, en el escenario de inflación del 2 por 100, más del 14 por 100 si fuera con el 2,5 por 100⁴⁸.

En este sentido, aparte de ser discutible la ruptura de nuestro modelo clásico de revalorización de las pensiones que ha venido funcionando en términos globalmente satisfactorios, cabe hacer dos observaciones críticas: primera, que genera la injusticia social al mermar o disminuir el poder adquisitivo de los pensiones, en un contexto donde nuestro país presenta uno de los índices más bajos de cuantía de las pensiones; y, segunda, que cabría objetar que de tomarse en cuenta diversos factores para efectuar la revalorización de las pensiones, debería conservarse, al menos, como elemento o factor principal el índice de precios de consumo, ponderándolo con otros criterios si esta es la discutible opción elegida. De no ser así, el efecto acumulativo en términos de conjunto de los parámetros tenidos en cuenta conduce directamente a una pérdida progresiva del poder adquisitivo de los pensionistas, porque los índices de inflación siempre serán, por descontado, más elevados. Por ello este modelo de revalorización es criticable: sustituye, sin suficiente fundamento técnico y de política social, la revalorización basada en el aumento anual de los precios medida a través del IPC, por una revalorización automática dependiente de los ingresos y gastos del sistema (En esto La Ley 23/2013 sigue también las recomendaciones del Informe del Comité de Expertos).

Conviene recordar, además, que la revalorización debe entenderse como un elemento más de la fijación de la pensión, incorporándose a la misma, de ahí su incorporación en el brazo contributivo y su financiación interna por los Presupuestos de la Seguridad Social. Dicho mecanismo, por tanto, es esencial (indisponible) en la configuración del derecho constitucional a la pensión, no existiendo una diferenciación entre la pensión de jubilación y su posterior actualización, ya que la actualización no es sino un nuevo cálculo del importe inicial en línea con lo exigido por el art. 65.10 del Convenio 102 de la OIT que establece “(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”⁴⁹.

⁴⁷ DE LA FUENTE LAVÍN, M.: “La contrarreforma que viene. Nuevos recortes en las pensiones públicas”, <http://vientosur.info/spip.php?article8048>, p. 4.

⁴⁸ CCOO, Informe/2013: *Valoración del Anteproyecto...*, op. cit., p. 7.

⁴⁹ LÓPEZ GANDÍA, J.: “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014, pág. 42.

De lo dicho hasta aquí se puede inferir cómo los estabilizadores automáticos analizados se compaginan mal con las nociones de adecuación y suficiencia contenidos en los arts. 41 y 50 CE. En el caso del índice de revalorización resulta más claro si se quiere dado que el riesgo de acumular en pocos años una importante pérdida de poder adquisitivo implica un cambio radical de las reglas de juego que resulta desproporcionado⁵⁰. Los afectados son pensionistas que, como ya se ha dicho, en bastantes casos disfrutaban de pensiones bajas, los cuales no van a poder adaptarse a las nuevas circunstancias. Se trata de una medida regresiva que incidirá en la política de redistribución de rentas y cohesión social⁵¹. La aplicación del índice de revalorización de forma lineal para el conjunto de pensiones contributivas del sistema, sin diferenciar por clases ni cuantías, desvirtúa el contenido de la garantía constitucional de suficiencia. La jurisprudencia del TC hace especial hincapié en señalar que se pueden limitar las pensiones más elevadas en aras de garantizar la suficiencia de las mínimas. De este modo, para ser respetuosos con el criterio del Alto Tribunal, en línea por lo sugerido por algún autor, hubiera sido necesario mantener la revalorización de las pensiones mínimas de acuerdo con el IPC⁵². En este sentido, el propio CES aconsejaba al Gobierno que reconsiderara la oportunidad de sustituir la regulación actual del artículo 48 del TRLGSS, que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, a favor del índice de revalorización, que podría conllevar una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. Por tanto, tal y como está configurada la nueva fórmula de actualización de las pensiones, en combinación con el factor de sostenibilidad en materia de jubilación, la idea de suficiencia y adecuación queda absolutamente diluida si se tiene en cuenta la incidencia de aquélla en el poder adquisitivo de los pensionistas.

Junto a los problemas de constitucionalidad que dichos mecanismos correctores plantean, conviene destacar otro elemento crucial de la reforma operada. Y así, a nuestro juicio, si con la aplicación de los mismos no se van a resolver los problemas (aparentes) de insostenibilidad del sistema de pensiones y la consecuencia final será una disminución de la ratio de la pensión media sobre el salario medio hay que pensar que lo pretendido inicialmente es sentar las bases para propiciar un cambio sistémico en línea con lo propugnado por diferentes sectores. La incorporación de los mecanismos de estabilización automáticos en nuestro ordenamiento jurídico constituye un primer paso hacia el cambio de modelo de pensiones. Descartada la opción de la sustitución del método de reparto por el de capitalización, la opción que se baraja en los últimos años es proceder a introducir fórmulas de capitalización en el brazo contributivo de nuestro sistema de Seguridad Social. A partir de ahora los mecanismos legales de ajuste automático aprobados reducirán la tasa de sustitución hasta niveles donde resulte necesario acudir a los instrumentos de ahorro privado para complementar las pensiones públicas exiguas. Con ello se dinamizará un mercado de previsión (el de los planes y fondos de pensiones) con escasa presencia en nuestro país, haciendo que dichos instrumentos sean más visibles y necesarios. Una vez conseguido esto, el siguiente paso será incorporarlos al sistema de forma obligatoria.

⁵⁰ SUÁREZ CORUJO, B.: “El factor de...”, *op. cit.*, pág. 33.

⁵¹ TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “La regulación del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social a la luz de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 36, 2014, pág. 83.

⁵² TOSCANI, D.: “La revalorización...”, *op. cit.*, pág. 7.

No resulta extraño este previsible proceso reformador si se tiene en cuenta lo defendido por algunos de los autores del Informe del Comité de Expertos y desde otros sectores. El último de los documentos, aunque no el único, que propugna abiertamente una reforma estructural es el patrocinado por la Fundación de Estudios Financieros y el Círculo de Empresarios. En el mismo se propone afrontar el futuro de las pensiones a través de la transformación de nuestro sistema de pensiones en un sistema mixto en el que el aseguramiento público y privado se combinen para facilitar la acumulación de recursos durante la vida activa y su conversión en rentas para hacer frente a las necesidades de la jubilación y afines. Se pone, además, como ejemplo a seguir el sistema Sueco de cuentas nocionales, en línea con otros documentos anteriores donde se aconsejaba una transición similar hacia dicho modelo.

Sobre esto último, se han puesto de manifiesto los inconvenientes que dicha transición presenta. Y de cómo la combinación público/privado en el sistema de pensiones contributivo comporta una serie de riesgos adicionales. Pero es más, el modelo que se pretende importar, como es el Sueco, presenta igualmente debilidades que sus fervientes defensores parecen soslayar. Así, dicho sistema sufrió las acometidas de la crisis económica y financiera que afectó severamente al valor a 31 de diciembre de 2008 del *buffer fund*. El incidente financiero deprimió el valor de los activos y condujo al desequilibrio del sistema. Como relata Martínez Noval, no deja de ser irónico que hayan sido los mercados financieros y no las variables que determinan el crecimiento de la vertiente del reparto (los salarios y la ocupación), los que hayan conducido al desequilibrio. Justamente lo contrario que tantos y tantos, aquí y allá, vienen sosteniendo desde hace años⁵³.

Las ventajas teóricas, por tanto, de un sistema de capitalización obligatorio no parecen ser tales. Su introducción, además, en nuestro sistema de pensiones no haría a éste más fuerte para afrontar el reto demográfico. Las pensiones capitalizadas se enfrentan del mismo modo que los regímenes de reparto al problema del envejecimiento de la población. Al ser ambos sistemas o mecanismos para transferir renta desde la población laboral activa hacia la población pasiva, los dos métodos se verán afectados por un debilitamiento de la tasa de crecimiento económico lo que supondrá una menor cantidad de renta a distribuir y menores pensiones bajo cualquier sistema. Los efectos, por tanto, son los mismos, lo que ocurre es que la diferencia entre uno y otro deriva del modo en que se manifiesta esa transferencia de renta, que en el caso del sistema de reparto es más visible, al efectuarse mediante el pago de cotizaciones sociales obligatorias, y más sutil en el sistema de capitalización, al producirse con la disposición de los derechos acumulados por los pensionistas. La explicación la ofrece con especial contundencia BARR, “si a una vasta generación sigue otra más pequeña, habrá una gran acumulación de fondos de pensión pertenecientes a la generación más vieja en momentos en que la fuerza de trabajo declina. La generación más vieja va extrayendo su ahorro acumulado para financiar el nivel de consumo que desea su durante su jubilación. Este gasto deseado excederá de las cotizaciones de pensión deseadas de la generación más joven y más pequeña. Si la producción no sube, el desequilibrio resultante se manifiesta en cualquiera de las dos maneras siguientes: a) supongamos que los pensionados buscan un poder sobre la producción futura, acumulando

⁵³ MARTÍNEZ NOVAL, L.: “El entorno la secularmente inacabada reforma de la Seguridad Social”, *Economía Española y Protección Social*, núm. 5, 2013, pág. 23.

activos monetarios tales como cuentas de banco o bonos del gobierno. En ese caso, el consumo deseado de los pensionados excede del ahorro deseado de los trabajadores. El exceso de demanda en el mercado de bienes causa una inflación de los precios y reduce el poder adquisitivo de las rentas vitalicias del período 2; b) supongamos, en cambio, que los pensionados acumulan activos no monetarios, como por ejemplo acciones. En ese caso, las ventas deseadas de activos por los pensionados exceden de las compras deseadas de activos por los trabajadores. El exceso de oferta en el mercado de activos baja los precios de éstos, reduciendo las acumulaciones de pensión y por consiguiente el valor de la renta vitalicia resultante. En cualquiera de las dos situaciones los jubilados no obtienen la pensión real que aguardan. Las pensiones capitalizadas enfrentan problemas análogos a los de regímenes PAYG, y por exactamente la misma razón: una falta de producción. La única diferencia es que en la capitalización el proceso es menos directo y por lo tanto menos transparente”⁵⁴. En definitiva, el impacto demográfico afecta por igual a ambos métodos de financiación ya que de producirse un aumento de la tasa de dependencia (relación entre pensionistas y activos) necesariamente se tendrá que reducir la participación de los activos sobre la producción por ellos generada, o alternativamente reducir los derechos de compra de los jubilados.

La adopción en nuestro país de un sistema de cuentas nocionales no estaría exenta de problemas, de ahí que lo fundamental sea volver a insistir en la idea de fortalecer un modelo de pensiones público de reparto que ha funcionado razonablemente bien y que puede ser mejorado para afrontar mejor los problemas del futuro. La recurrente apelación a la quiebra del sistema en épocas de crisis es algo ya sobradamente conocido y, lo que es más importante, continuamente desmentido con los datos. La supuesta inviabilidad que se predijo en los años 80 y 90 no ha sido tal gracias al crecimiento económico experimentado por nuestro país.

Más allá de que en España se pudiera introducir un sistema de cuentas nocionales, lo que sí se producirá en breve es una reformulación de la previsión social complementaria (PSC) con objeto de posibilitar su generalización entre los ciudadanos, especialmente en el ámbito laboral. Ya se ha apuntado suficientemente el nuevo campo de acción que se abre a los mecanismos privados de previsión como consecuencia de la introducción de los estabilizadores automáticos. Como se recordará, la incorporación de éstos, junto con las medidas adoptadas a través de la reforma de 2011, incidirá en la tasa de sustitución de las pensiones públicas, lo cual va a permitir que la PSC tenga un protagonismo mayor como forma de completar la diferencia entre el salario percibido y la pensión a la que se tiene derecho (cada vez más mermada). En todo caso, un análisis de dichos instrumentos de previsión (situación presente) y de los cambios normativos operados hasta ahora para proceder a su impulso arroja un saldo más bien negativo respecto a la eventual pretensión de que los mismos actúen como verdaderos mecanismos de complementación de las pensiones públicas.

La situación actual de los diferentes instrumentos de previsión social empresarial muestra aún un incipiente desarrollo. Se puede decir, a día de hoy, que existe en nuestro país un sistema complementario de pensiones asentado pero en modo alguno generalizado entre

⁵⁴ BARR, N.: “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 55, núm. 2, 2002, págs. 9-10.

la población española. Tanto la experiencia negociadora en las empresas como la propia contratación individual de planes en nuestro país demuestran que aún se está lejos del objetivo pretendido de implantar de manera definitiva dichos mecanismos, de manera que éstos actúen como verdaderos instrumentos complementarios del sistema público de protección.

En lo que respecta a los mecanismos que forman parte del segundo pilar, se tiene la sensación de que estamos ante una situación de bloqueo, motivado fundamentalmente por la incidencia de la crisis en el sistema de relaciones laborales (con suspensión de aportaciones por parte de las empresas) y también por la culminación hace ya unos años del proceso de exteriorización obligatoria. En la actualidad, se cifra el número de personas cubiertas por este tipo de productos de ahorro del segundo pilar en torno a los 3,5 millones. De ellos, muy pocos realizan aportaciones en volumen relevante (inferiores a 300 euros anuales de media) como para garantizar una adecuada previsión social complementaria en el futuro. El panorama en la previsión social complementaria de carácter individual (el tercer pilar) es también similar. En este caso, son mayores los partícipes (casi 9 millones) pero el volumen por partícipe/asegurado es bajo.

El balance económico de la PSC en España es positivo por cuanto ha terminado por instaurarse un sistema complementario de capitalización. De ello da prueba el salto que se ha dado en el período 1987-2007 en volumen de recursos afectos a los sistemas de previsión privada: se ha pasado de 3,7 millardos en 1985 a 260,2 al cierre del 2º trimestre de 2007, esto es, casi 70 veces más⁵⁵. No obstante, el balance social merece distinta consideración ya que la capacidad manifestada por estos instrumentos para generalizar coberturas de protección social ha sido limitada hasta ahora y sus perspectivas para los próximos años no son mejores⁵⁶.

⁵⁵ INVERCO, *La Ley de Planes y Fondos de Pensiones; 20 años después*, Madrid, 2007, pág. 276.

⁵⁶ *Vid.*, CC.OO., *El sistema de protección social en España*, Cuadernos de Información Sindical, núm. 39, 2013, págs. 53-59.

