

El nuevo índice de revalorización de pensiones contributivas introducido por la Ley 21/2021 y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones¹

The new index for the revaluation of contributory pensions introduced by Law 21/2021 and the maintenance of the purchasing power of pensions

ELISABET ERRANDONEA ULAZIA

*Profesora Titular de Derecho del trabajo y de la Seguridad social
Facultad de relaciones laborales y recursos humanos
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*
 <https://orcid.org/0000-0002-6407-9075>

Cita Sugerida: ERRANDONEA ULAZIA, E.: «El nuevo índice de revalorización de pensiones contributivas introducido por la Ley 21/2021 y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 32 (2022): 65-82

Resumen

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, aborda un primer bloque de medidas de reforma en materia de pensiones en un momento complejo tras la difícil situación económica provocada por la pandemia del COVID-19. Dicha ley incluye, entre otras numerosas medidas, una nueva modificación en la normativa de revalorización de pensiones contributivas. Así, a partir de la entrada en vigor de esta ley esas pensiones se revalorizarán con el valor medio de la variación porcentual del IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior. Este nuevo precepto supone abandonar la cuasi-congelación de las pensiones que suponía la norma anterior y acercarse al objetivo de mantenimiento del poder adquisitivo, dejando en un segundo plano la sostenibilidad del sistema de seguridad social como eje sobre el que gira la revalorización de las pensiones. El reverso de esta mejora en los derechos de las personas pensionistas es el aumento del gasto que conlleva. Sin embargo, el nuevo precepto no garantiza plenamente que se mantenga el poder adquisitivo de las pensiones contributivas. Además, el desorbitado encarecimiento de los precios ha suscitado nuevas dudas y opiniones contrarias al nuevo criterio de revalorización de pensiones.

Abstract

Law 21/2021 of 28 December addresses a first set of pension reform measures at a complex time following the difficult economic situation caused by the COVID-19 pandemic. Among many other measures, this law includes a new amendment to the rules on the revaluation of contributory pensions. Consequently, following the law's enactment, these pensions will be revalued at the average value of the percentage change in the CPI for the twelve months prior to December of the previous year. This new provision involves abandoning the quasi-freezing of pensions that the previous regulation implied and moving closer to the objective of maintaining purchasing power, leaving the sustainability of the social security system as the axis on which the revaluation of pensions is based in the background. The reverse side of this improvement in pensioners' rights is the increase in expenditure that comes with it. The new rule, however, does not fully ensure that the purchasing power of contributory pensions is maintained. Furthermore, the soaring cost of pensions has raised new doubts and opinions against the new pension revaluation approach.

Palabras clave

pensiones contributivas; mantenimiento del poder adquisitivo; nuevo índice de revalorización

Keywords

contributory pensions; maintenance of purchasing power; new update index

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto coordinado y financiado por MINECO, con referencia PID2021-124045NB-C31, titulado "El régimen jurídico del *transition law* y su impacto sobre los derechos laborales de los trabajadores en mares y océanos", dirigido por Olga Fotinópulos Basurko.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones modifica nuevamente el polémico artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, así como el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril. El objeto de dicha modificación es derogar el índice de revalorización y sustituirlo por una revalorización en base al “porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior”. Este nuevo cambio en el precepto que regula la revalorización de pensiones contributivas sustituye al anterior Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), que fue introducido en la normativa por la Ley 23/2013² y vuelve a recurrir al IPC como referencia para dicha revalorización, pero no a la misma forma de medir dicho IPC que se utilizaba anteriormente, sino a una nueva forma de medir dicho índice; por lo tanto, volver a utilizar el IPC como referencia para llevar a cabo la revalorización de pensiones no ha significado volver a la norma en vigor hasta el año 2013.

La exposición de motivos de dicha Ley 21/2021, de 28 de diciembre, sitúa dicha modificación en consonancia con la recomendación 2 del Pacto de Toledo, a propósito del cual, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, con fecha de 19 de noviembre de 2020, el *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, que por tercera vez desde su aprobación inicial en 1995, recoge un conjunto de recomendaciones que marcan las líneas de actuación para defender y mejorar el sistema público de pensiones en los próximos años³. Recordemos que esta nueva versión es adoptada en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19.

Dicha exposición de motivos se refiere también al plan de recuperación NextGenerationEU surgido de las instituciones europeas para hacer frente a los desafíos planteados por la pandemia causada por el COVID-19. Se trata de un instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación que contiene el mayor paquete de estímulo financiado por la Unión Europea, cuyo elemento central es el mecanismo de recuperación y resiliencia. Para poder recibir apoyo financiero de este mecanismo, España elaboró su *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Este plan se estructura en torno a diez políticas palanca que a su vez integran 30 componentes, el último de los cuales se dedica a la “Sostenibilidad del sistema público de pensiones”. Así, pues, dentro del plan presentado a la Unión Europea el gobierno de España se compromete a llevar a cabo ciertas reformas en su sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo. Esta reforma tiene como retos “asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional”⁴.

Esta Ley 21/2021 aborda una parte del conjunto de modificaciones previstas para el sistema español de pensiones y la normativa de revalorización de pensiones es, a su vez, parte de todo un conjunto de medidas del que caben destacar, entre otras, las reformas en materia de jubilación, que persiguen promover la jubilación a edades más próximas a la edad de jubilación y favorecer carreras de cotización más largas. Asimismo, en materia de medidas para preservar el equilibrio y la equidad entre generaciones, se deroga el factor de sostenibilidad y se sustituye por un nuevo mecanismo

² Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social.

³ Dicho texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 10 de noviembre de 2020.

⁴ Gobierno de España: “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, Componente 30: Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo. <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-30-sostenibilidad-largo-plazo-del-sistema-publico-de-pensiones-en-marco-del-pacto-de-toledo>, última consulta el 26 de julio de 2022.

de equidad intergeneracional. De esta manera, este primer bloque de reformas combina medidas dirigidas a contener el gasto en pensiones junto con medidas que van a suponer un aumento del gasto. En este trabajo nos vamos a centrar en lo que significa la nueva norma de revalorización establecida.

2. LA REVALORIZACIÓN DE PENSIONES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La revalorización de pensiones tiene su fundamento en los artículos 41 y 50 de la CE. El primero de ellos hace referencia a la suficiencia de las prestaciones que ha de garantizar la Seguridad Social, mientras que el segundo afirma que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad...”. La cualidad de suficientes y adecuadas que recogen dichos artículos implica necesariamente la actualización de las pensiones de la ciudadanía durante la tercera edad, ya que mayoritariamente las pensiones constituyen la principal, si no la única fuente de ingresos de esas personas. De esa manera se garantiza que con el transcurso del tiempo las personas pensionistas no vean disminuida su capacidad adquisitiva.

El concepto de suficiencia que incorpora el artículo 41 CE lleva implícita una necesaria actualización de la cuantía de las pensiones, ya que no puede considerarse que solo con una cuantía inicial suficiente quede cumplido dicho requisito, de tal forma que la garantía de suficiencia de las prestaciones no se vería cumplida si su cuantía fuera inmodificable a lo largo del tiempo⁵, por lo que la institución de la revalorización se relaciona con la exigencia constitucional de suficiencia. Más allá de la referencia explícita que el artículo 50 CE realiza en el caso de las pensiones de jubilación⁶, puede deducirse que la actualización de las pensiones puede anidar en este precepto constitucional⁷.

En cuanto al artículo 50 CE, su texto determina que los poderes públicos deben garantizar que las pensiones de los ciudadanos de la tercera edad sean adecuadas y, *periódicamente actualizadas* para así garantizar su suficiencia económica, de tal forma que dicha actualización periódica tiene como objetivo garantizar la suficiencia de las pensiones durante la tercera edad. La doctrina ha afirmado sobre este artículo que consagra la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica de las pensiones y establece una consideración dinámica del poder adquisitivo de los ciudadanos de la tercera edad, a la vez que obliga a mantener una cierta intensidad de la protección, que debe permitir a estos pensionistas mantener una vida digna⁸. De este modo, la revalorización de pensiones es una exigencia del artículo 50 CE⁹.

Sin embargo, ambos preceptos se sitúan entre los principios rectores de la política social y económica y utilizan conceptos jurídicos indeterminados como lo son la suficiencia y la adecuación. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha tendido a reconocer un amplio margen de discrecionalidad al poder legislativo y se ha mostrado reticente a ponerle límites como consecuencia de una interpretación más garantista de los artículos 41 y 50 CE.

⁵ GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Revalorización e importes máximos y mínimos de pensiones”, en VV.AA. (MONEREO PÉREZ, J.L.; GARCÍA NINET, J.L., Dirs.), *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Comares, Granada, 2004, p. 792.

⁶ OLARTE ENCABO, S.: “Artículo 48. Revalorización”, en VV.AA. (MARTÍN VALVERDE, A.; GARCÍA MURCIA, J., Dirs.), *Ley General de la Seguridad Social. Comentada y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2009, p. 379.

⁷ HERRAIZ MARTÍN, M.S.: “Revalorización de la cuantía de la pensión de jubilación”, en VV.AA. (López Cumbre, L. Coord.), *Tratado de jubilación*, 2007, Iustel, p. 453.

⁸ GOÑI SEIN, J.L.: “Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional”, en VV.AA. (CASAS BAAMONDE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., Dirs.), *Comentario a la Constitución española*, Fundación WoltersKluwer, Madrid, 2008, p. 1126.

⁹ LÓPEZ GANDÍA, J.: “Artículo 48. Revalorización”, en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M.N., Dirs.), *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999, p. 566.

3. LA ANTERIOR NORMA DE REVALORIZACIÓN DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS INTRODUCIDA POR LA LEY 23/2013

La Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social estableció una nueva referencia para revalorizar las pensiones contributivas en España. Este nuevo régimen de revalorización de pensiones supuso un cambio radical respecto del anterior, -que garantizaba el poder adquisitivo de las mismas al actualizar su valor en función de la evolución del IPC. Este nuevo sistema de revalorización dejaba a un lado el objetivo de garantizar la compensación del encarecimiento de los precios y tenía como objetivo contener el gasto público en pensiones basándose en el argumento de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Con esta nueva orientación dada al régimen de revalorización de pensiones se perdió su sentido como factor de seguridad para pasar a convertirse, precisamente en lo contrario: un factor de inseguridad para las personas pensionistas.

De acuerdo con dicha norma, las pensiones se incrementarían al comienzo de cada año según el índice que estableciera la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente. Para calcular ese índice se tenían en cuenta: la media de la tasa de variación de los ingresos del sistema de Seguridad Social; la media de la tasa de variación del número de pensiones contributivas del sistema; la media del efecto sustitución, definido como la variación interanual de la pensión media del sistema; a media del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social; y la media del importe de los gastos del sistema de Seguridad Social.

La propia norma estableció también que el resultado obtenido no podría 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 más el 0,50 por ciento.

Dicho precepto suponía en la práctica una revalorización anual del 0,25 por ciento lo cual sometía a las pensiones a un régimen de cuasi-congelación. La dureza de esa norma dio lugar a numerosas críticas y no se aplicó más que durante cuatro años (varios de ellos con inflación negativa), ya que a partir del quinto su aplicación fue suspendida año tras año. Desde la doctrina se formuló la necesidad de volver al anterior criterio de revalorización, o, al menos, acercarse al criterio de revalorización mediante el IPC, dado el riesgo real que suponía para los pensionistas de perder poder adquisitivo de forma grave, a los pocos años del inicio de sus pensiones, en especial las pensiones más reducidas en su importe¹⁰.

4. LA LEY 21/2021 Y EL NUEVO ARTÍCULO 58 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

4.1. Un cambio de norma sobre revalorización de pensiones contributivas ya anunciado y precedido de acuerdos políticos y sociales

El importante cambio llevado a cabo en la Ley General de la Seguridad Social y en la Ley de Clases Pasivas del Estado en cuanto a la normativa de revalorización de las pensiones contributivas por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, venía siendo ya anunciado desde años atrás en el plano político. Junto con ello, hay que mencionar que las revalorizaciones de pensiones llevadas a cabo durante los años anteriores al 2022 habían suspendido la aplicación de dichas normas y se habían llevado a cabo en relación con la evolución prevista del Índice de Precios al Consumo, si bien, una

¹⁰ FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar. Perspectiva de la situación en España y en la Unión Europea*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 457. Este autor propone, además, que la revalorización debería ser mayor para las pensiones más modestas y que podría llevarse a cabo mediante incrementos aplicados de forma progresiva por tramos, de manera que quienes perciban pensiones mínimas, se les incremente la pensión con el IPC, y en los siguientes tramos hasta llegar a la pensión máxima vaya disminuyendo el porcentaje, hasta llegar al porcentaje establecido.

vez comprobada la desviación entre el índice previsto y el realmente constatado se había comenzado ya a utilizar el valor medio de las tasas de variación interanual del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, como la referencia concreta de dicho índice con la que llevar a cabo la actualización de la cuantía de las pensiones. De tal forma que esta nueva forma de medir la evolución del Índice de Precios al Consumo utilizada en el nuevo artículo 58 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, no es del todo nueva en materia de revalorización de pensiones contributivas.

En diciembre de 2018 (estando vigente el Índice de Revalorización de pensiones), el entonces Secretario de Estado de Seguridad Social, Octavio Granado anunció que el Gobierno español había enviado una propuesta a los agentes sociales para que las pensiones se revisaran anualmente con un indicador ligado a una media del IPC interanual de los últimos doce meses. De acuerdo con dicha propuesta, esta nueva fórmula habría de sustituir oficialmente al Índice de Revalorización de Pensiones a partir de 2020, previa convalidación en las Cortes. En la citada propuesta, el IPC de referencia para revalorizar las pensiones no era el dato de un mes concreto (como anteriormente lo era el IPC interanual de noviembre), sino la media de los últimos doce meses (de noviembre del año corriente sobre diciembre del año anterior). En palabras del propio Granado la nueva fórmula de revalorización es la “más justa” como mecanismo “corrector” ante la desviación de los precios¹¹. Dicha propuesta no se quedó en una mera medida proyectada hacia el futuro, sino que el mencionado índice (la media del IPC de los últimos doce meses) fue ya la referencia empleada para la actualización de las pensiones en el año 2019.

Esta intención por parte del Gobierno de España de modificar la normativa de la Ley General de la Seguridad Social y de la Ley de Clases Pasivas del Estado fue recogida expresamente por el *Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo* que reguló la revalorización de pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019. Dicho Real Decreto-Ley expresó en su exposición de motivos que el precepto contenido en los artículos 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado había sido “ampliamente cuestionado en el marco del diálogo social y entre los grupos parlamentarios en el seno del Pacto de Toledo, hasta el punto de que no había sido aplicado en los ejercicios 2018 y 2019 con el fin de evitar una revalorización que habría supuesto una pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas”. El mencionado Real Decreto-Ley establecía que el Gobierno tomaría las medidas necesarias para modificar el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado de cara a adoptar, en el marco del diálogo social y, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantizara el mantenimiento de su poder adquisitivo y, a la vez, preservara la sostenibilidad social y financiera del sistema de Seguridad Social¹².

Por su parte, la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo tras año y medio de trabajo, en septiembre de 2018, logró alcanzar un preacuerdo para renovar las recomendaciones para una futura reforma de pensiones, en el que se plasmaba de forma genérica, que las pensiones mantendrían su poder adquisitivo en base al “IPC real”. Ello significaba un cambio

¹¹ Ello es así ya que la media de los últimos doce meses y el IPC de noviembre suelen coincidir, “salvo en años en los que en octubre o noviembre se produce una errática subida o bajada de los precios”; “esta medida sirve para amortiguar los excesos que se puedan producir utilizando un único indicador mensual”: “Las pensiones se revisarán cada año con un índice ligado a la media del IPC interanual de los últimos 12 meses”, *Carta tributaria. Revista de opinión*, nº 47, 2019.

¹² Disposición Adicional primera apartado 2 del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

de posición en la citada comisión, que en su informe anterior consideraba “conveniente estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía, o el comportamiento de las cotizaciones a la seguridad social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno”¹³. Dicha recomendación ponía la sostenibilidad del sistema como el eje sobre el que debía girar la revalorización de pensiones y, así, dejaba abierta la puerta para adoptar mecanismos como el Índice de Revalorización de Pensiones.

El preacuerdo de 2018 volvía a tomar como referencia el IPC, sin aclarar si esta sería la única referencia sobre la cual se llevaría a cabo la revalorización, ni cuál de las posibles formas de medir el IPC iba a ser utilizada. En cualquier caso, en enero de 2019 dicho preacuerdo se frustró como consecuencia de la decisión de algunos partidos políticos de abandonar las negociaciones en el seno de dicha comisión¹⁴.

Así, no fue hasta el 27 de octubre de 2020 cuando la Comisión permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo aprobó un nuevo informe en su seno¹⁵. Posteriormente, con fecha de 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el nuevo Informe de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo con sus nuevas recomendaciones. La recomendación segunda de dicho Informe es la que se ocupa del *Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones*. De acuerdo con el nuevo texto de esta recomendación, “la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones”. Junto con la adopción de dicho criterio, reconoció también que el mecanismo de revalorización de pensiones vigente en el momento de aprobar esta nueva recomendación no gozaba del suficiente consenso político y social, siendo a su entender esencial recuperar el consenso respecto de dicha recomendación 2 con el objeto de generar confianza en la ciudadanía.

De esta manera, la nueva recomendación referida al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones presenta un importante giro respecto de la redacción que contenía el Informe anterior y que sirvió de base para la adopción del Índice de Revalorización de Pensiones como mecanismo para llevar a cabo su actualización. La nueva redacción de dicha recomendación número 2 ha sido calificada por la doctrina de “reversión del tratamiento de la revalorización de las pensiones en la reforma regresiva de 2013”¹⁶ y omite referencia alguna a *la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la seguridad social*, para proponer que la revalorización anual de pensiones se lleve a cabo en base al IPC real ... *como mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones*.

Esta calificación de “real” referida al IPC debe entenderse como un IPC ya constatado, es decir, que ya no se trataría de una previsión o estimación del IPC de cara a futuro sino de un IPC ya cuantificado, medido y constatado. Sin embargo, conviene aclarar que dicha calificación como “real” no se está refiriendo a ninguna forma concreta de medir el IPC de las que pueden utilizarse; ya que como es conocido existen y se emplean diversas formas de hacerlo que llevan a resultados

¹³ Recomendación 2 sobre Mantenimiento de poder adquisitivo y mejora de las pensiones, del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 6 de junio de 2011.

¹⁴ MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, nº 25, 2020, p. 14.

¹⁵ Dicha aprobación se encuentra publicada en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 27 de octubre de 2020.

¹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, citado, p. 17.

distintos dependiendo del método empleado. Por tanto, dicha referencia al IPC real no lo es a una forma concreta de medir el IPC sino una referencia genérica a un índice de precios al consumo ya constatado, que puede medirse de formas diversas, y, por tanto, puede cuantificarse en cifras diversas.

A la aprobación por parte del Pleno del Congreso de los Diputados del nuevo Informe de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo con sus nuevas recomendaciones, hay que añadir el acuerdo social alcanzado también en la materia a la que nos estamos refiriendo. Así, con fecha de 1 de julio de 2021, el gobierno español y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el Estado (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) firmaron un acuerdo que contenía todo un conjunto de medidas de reforma en materia de seguridad social¹⁷. Dichas reformas se dividían en siete bloques¹⁸ que abarcan al conjunto de medidas que el Gobierno español proyectaba comenzar a modificar en fechas próximas.

4.2. Las revalorizaciones de pensiones contributivas para los años 2019, 2020 y 2021

El *Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo* que reguló la revalorización de pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019 explicaba en su exposición de motivos que abordaba, como cuestión urgente y prioritaria, la revalorización de pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019. Este Real Decreto-Ley volvió a suspender la aplicación del artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado con la finalidad de mantener el poder adquisitivo de las pensiones, fin este que, en sus palabras, justificaba una medida de extraordinaria y urgente necesidad que debía ser adoptada sin esperar a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2019. De esta forma se eludió nuevamente el incremento de las pensiones en un 0,25%, -que de otra manera habría correspondido aplicar y que habría traído consigo un perjuicio para la capacidad adquisitiva de las personas pensionistas. El Real Decreto-Ley 28/2018 determinó en su artículo 1 que para el año 2019 las pensiones se incrementarían de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año, previsión esta que se concretó en el 1,6 por ciento; a ello añadía que este incremento se aplicaría sobre el importe que habrían tenido las pensiones en 2018 “si se hubieran revalorizado en el mismo porcentaje que el valor medio de la variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumo de cada uno de los meses desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018, expresado con un decimal”. Puesto que el incremento del valor medio de la variación porcentual interanual del IPC en dichos meses fue del 1,7 por ciento, es sobre el importe resultante de aplicar ese porcentaje sobre el que se habría de llevar a cabo la revalorización para 2019. Dicho 1,7 por ciento constatado en el valor medio de la variación interanual del IPC supuso un incremento de un 0,1 por ciento en la cuantía de las pensiones para el año 2019, con carácter general. Supuso, además, la utilización de esta forma concreta de cuantificar el IPC que toma como referencia el valor medio de su variación porcentual interanual de cada uno de los meses desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018 y no el IPC total acumulado en dicho periodo. Por tanto, dicha media del IPC empezó a emplearse ya

¹⁷ Se trata del acuerdo denominado “Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de recuperación, transformación y resiliencia”, https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/070721-acuerdo_pensiones.pdf, última consulta 19 de julio de 2022.

¹⁸ Se trataba de los siguientes apartados: I Nueva fórmula de revalorización para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones; II Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación; III Fortalecimiento de la estructura de ingresos del sistema: culminación del principio de separación de fuentes; IV Nuevo sistema de cotización por ingresos reales y mejora de la protección social en el régimen especial de trabajadores autónomos; V Medidas para preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional; VI Otras medidas de mejora de la gestión y de la calidad de la acción protectora; VII Integración de textos normativos como anexo de este acuerdo.

en el año 2019 como referencia para la actualización de las pensiones públicas, aunque considero que dicho cambio pasó desapercibido con carácter general.

En cuanto a la revalorización de pensiones para el año 2020, el *Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social* vino a establecer ciertas medidas que se justificaban por las circunstancias concretas en las que en ese momento se hallaba el Gobierno español, ya que a finales de dicho año el mencionado Gobierno se encontraba en funciones. En esta coyuntura, el citado Real Decreto-Ley determinó nuevamente la suspensión de la aplicación de los artículos 58 del texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, pero en este caso con el objeto de mantener las cuantías de las pensiones en el mismo importe que tuvieron en el año 2019¹⁹. La norma explicaba en su exposición de motivos las causas por las que no se procedió siquiera al incremento del 0,25% que hubiese correspondido conforme a la normativa vigente en aquel momento²⁰ y determinó aplazar la revalorización de las pensiones para el año 2020 hasta el momento en que el Gobierno se hallase en pleno uso de su capacidad propositiva y normativa. En cualquier caso, la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 18/2019 explicitaba la intención del Gobierno de cumplir con el compromiso que en su momento adquirió y comunicó a la Comisión Europea²¹ de mantener el poder adquisitivo de las personas pensionistas con una actualización de las pensiones del 0,9 por ciento desde el 1 de enero de 2020²². Del mismo modo, la exposición de motivos de la norma a la que nos estamos refiriendo explicitaba que las pensiones ganaron poder adquisitivo en el año 2019, -dado que la variación media del Índice de Precios al Consumo a lo largo del año iba a resultar inferior al incremento que las pensiones experimentaron en dicho año. Ello significaba que no era precisa ninguna cláusula dirigida al mantenimiento del poder adquisitivo del importe de las pensiones del año 2019 como la que recogía el *Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo* y a la que nos hemos referido ya para el importe de las pensiones del año 2018.

La norma que revalorizó las pensiones para el año 2020 no tardó en ser promulgada nuevamente como Real Decreto-Ley tras la constitución del nuevo Gobierno en España. Con fecha de 15 de enero de 2020, el BOE publicó el *Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social*²³. En consonancia con lo prescrito por el Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre, se suspendió una vez más la aplicación del artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado²⁴. Se

¹⁹ Artículo 7.1 apartados a) y b) del Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre.

²⁰ Según la exposición de motivos del *Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social*, en su apartado III, “la subida mínima del 0,25 por ciento obligaría a duplicar la realización de un aplicativo informático concreto, así como el envío de comunicaciones a los beneficiarios, con el consiguiente incremento de costes y la disminución de la eficacia del sistema. Y finalmente, el equilibrio financiero de la seguridad social exigiría que la revalorización viniera acompañada de otras medidas dirigidas a reforzar los ingresos del sistema que en este momento no pueden adoptarse al ir más allá del despacho ordinario de los asuntos públicos que en este momento limitan la gestión del Gobierno”.

²¹ El Plan Presupuestario 2020 del Reino de España de fecha de 15-10-2019 expresaba en su página 28 que en lo que respecta a la revalorización de pensiones “se ha supuesto que se realizaría en base al IPC de finales de año. Así, dada la evolución de los precios en la actualidad y las previsiones para este último trimestre del año, se estima que la revalorización de las pensiones podría alcanzar el 0,9%”, de tal manera que “las previsiones fiscales incluidas en este plan presupuestario 2020 incluyen la revalorización de las pensiones en 2020 en función del IPC registrado a finales de año, que se estima en el entorno del 0,9%” (p. 29). https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2020/Plan_Presupuestario_2020.pdf

²² El artículo 7.1 apartado c) del Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre, establece que “una vez aprobada la norma correspondiente, la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas producirá efectos desde el 1 de enero de 2020”.

²³ Real Decreto-Ley que fue convalidado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 4 de febrero de 2020.

²⁴ Disposición adicional única del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero.

estableció con carácter general una revalorización del 0,9 por ciento en las pensiones abonadas por el sistema de seguridad social²⁵, con efectos económicos desde el 1 de enero de 2020²⁶, aunque el citado Real Decreto-Ley no especificó en esta norma cuál fue el criterio en el que se basaba dicho incremento. Ese criterio, por el contrario, sí había sido especificado en el Plan Presupuestario 2020 del Reino de España de fecha de 15.10.2019, que se refería a la revalorización de pensiones en base al IPC de finales de año. Por tanto, se basaba en la evolución de los precios constatada hasta ese momento y en las previsiones para el último trimestre del año (2019) y no en las previsiones de la evolución del IPC para el año 2020. Así, la referencia para la revalorización de las pensiones de ese año se basó en el IPC del año anterior a aquel en el que se iba a aplicar dicha revalorización, sin que se especificase a qué meses concretos se correspondía dicha evolución del IPC ni la forma concreta de medirlo que iba a utilizarse. A esta revalorización de las pensiones, se añadió otra norma dedicada al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones para el hipotético caso de que el valor medio de los incrementos porcentuales interanuales del IPC de los meses de diciembre de 2019 a noviembre de 2020 fuera superior al 0,9 por ciento²⁷. Para tal caso se estableció que los perceptores de pensiones del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas recibirían antes del 1 de abril de 2021 y en un único pago una cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión percibida en 2020 y la que hubiese correspondido en el caso de haber aplicado dicho valor medio de los incrementos porcentuales de los meses citados. De esta manera, la revalorización tomó para el año 2020 como referencia el IPC del año 2019 a la vez que estableció una garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones para el año 2020 basada en el valor medio de la evolución IPC de diciembre de 2019 a noviembre de 2020.

4.3. La nueva norma sobre revalorización de pensiones contributivas en la Ley General de la Seguridad Social y en el régimen de Clases Pasivas del Estado

Como se ha dicho ya, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, modifica el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado y viene a derogar el Índice de Revalorización introducido por la Ley 23/2013, que se encontraba en vigor desde el día 27 de diciembre de 2013. Esta Ley 21/2021 es aprobada con fecha de 28 de diciembre de 2021, es decir, el mismo día que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 y que, en consonancia con la Ley 21/2021, regula en el artículo 36 el *Criterio para la actualización de pensiones*²⁸. Sin embargo, la Disposición Adicional cuadragésima quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 incurre en una manifiesta e incomprensible contradicción con la Ley 21/2021 al disponer la suspensión del artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado²⁹.

²⁵ Artículo 1 del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero.

²⁶ Disposición transitoria única del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero.

²⁷ Artículo 2 del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero.

²⁸ Dentro de su Título IV “De las pensiones públicas”, en su Capítulo I dedicado a la “Actualización de pensiones”, el artículo 36 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 establece que: “Las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en 2022 con carácter general un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2021, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta ley”.

²⁹ La disposición adicional cuadragésima quinta de la LPGE para 2022 tiene como título *Suspensión del artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril* dispone que “En 2022 la actualización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo establecido en el título IV y disposiciones concordantes de esta ley, no siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado”.

Esta “inexplicable” falta de conexión entre la ley 21/2022 y la disposición adicional cuadragésima quinta de la ley 22/2022 tiene su origen en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, cuando los citados artículos 58 de la LGSS y 27 de la LCPE aún no habían sido modificados; cuando en un momento posterior fueron reformados por la Ley 21/2021, ello no fue incorporado a la tramitación de la LPGE 2022³⁰. Más inexplicable resulta aún que el *Real Decreto 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022*, reitere en su preámbulo la suspensión de la aplicación de ambos artículos tomando como base la citada disposición adicional cuadragésima quinta de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para 2022³¹.

El tenor literal del nuevo artículo 58 de la Ley General de la Seguridad Social establece:

“Artículo 58. Revalorización y garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Las pensiones contributivas de la Seguridad Social mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos en esta ley.

A estos efectos, las pensiones de Seguridad Social, en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarán al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior.

Si el valor medio al que se refiere el apartado anterior fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año.

El importe de la revalorización anual de las pensiones de la Seguridad Social no podrá determinar para estas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sumado, en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular.”

La nueva redacción de la norma afecta a todos sus apartados excepto el último (que pasa del anterior apartado 7 al actual apartado 4), incluyendo el título del mismo, que pasa de llamarse “Revalorización” a incluir en dicho título el objetivo perseguido por su nueva formulación, que no es otro que la “garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”. Esta finalidad es reiterada en el apartado primero del artículo 58, de acuerdo con el cual, las pensiones contributivas de la Seguridad Social mantendrán su poder adquisitivo de acuerdo con lo previsto en la Ley General de la Seguridad Social.

Es el segundo apartado el que establece el nuevo criterio conforme al que se actualizarán las pensiones contributivas desde enero de 2022, el cual viene a sustituir al complejo índice de revalorización vigente hasta ese momento. La nueva referencia para la actualización de pensiones de los preceptos modificados vuelve a ser la evolución de los precios medida conforme al Índice de Precios al Consumo.

Sin embargo, existe una importante novedad en este Índice de Precios al Consumo con el que se va a llevar a cabo la actualización de las pensiones a partir del 1 de enero de 2022, ya que no se trata de una previsión del incremento de los precios, sino de un IPC real, es decir, una evolución de los

³⁰ TORTUERO PLAZA, J.L.: “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, nº 467, 2022, p. 207.

³¹ Párrafo 3 del Preámbulo del Real Decreto 65/2022: “Asimismo, queda suspendida la aplicación de lo dispuesto en el artículo 58 de texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y en el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, de conformidad con la disposición adicional cuadragésima quinta de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre”.

precios ya ocurrida, constatada y medida. Ya no se toma en consideración la evolución de los precios que se espera, sino la evolución de los precios ya sucedida; ya no se mira a lo que sucederá con la evolución de los precios en un futuro próximo sino a lo ya ha sucedido.

Además, el IPC que establece la nueva norma no es el que precedía al Índice de Revalorización de las pensiones en la normativa de seguridad social. Y no nos referimos solo al hecho de tomar en consideración la inflación prevista o la ya pasada sino a la forma concreta en que se va a medir la evolución de los precios. Puesto que el Índice de Precios al Consumo no es un valor único, es decir, no hay una única forma de medirlo, el legislador opta por una de las posibles formas de medición que existen; y lo hace por una de las formas de medición apenas conocida, que es el valor medio de las tasas de variación interanual del IPC. Este valor medio no es el IPC general acumulado, que es el valor más comúnmente utilizado, el que el Instituto Nacional de Estadística hace público mensualmente³² y el cual suelen difundir los medios de comunicación, es decir, el que es comúnmente conocido como IPC, sin más calificativos. Junto con este IPC general, el Instituto Nacional de Estadística también suele publicar en sus notas de prensa el dato correspondiente al Índice de Precios al Consumo armonizado (IPCA)³³, así como el dato de la inflación subyacente³⁴. Sin embargo, dichas notas de prensa no suelen contener información respecto del valor medio de las tasas de variación del IPC, salvo alguna excepción como fue el caso de la nota de prensa publicada en enero de 2013 a propósito de la evolución del IPC en el año 2012. Por lo que, podríamos decir que se trata de un IPC casi desconocido que empieza a asomar a propósito de las revalorizaciones de pensiones de los últimos años³⁵. Dicho IPC medio se obtiene de la media de las 12 tasas mensuales de inflación de los 12 meses naturales anteriores.

Junto a ello quiero subrayar que esta nueva referencia al valor medio de las tasas de variación interanual del IPC no ha venido acompañada en la norma de una explicación de por qué pasa a ser el nuevo índice de referencia para la actualización de las pensiones, ni de por qué se ha abandonado la actualización en base a la evolución prevista del IPC, con su consiguiente corrección en caso de desviaciones. De tal manera que esta cuestión constituye un interrogante que convendría explicar con el objeto de ofrecer seguridad a las personas pensionistas, en un contexto de tanta incertidumbre económica como la actual. Y más aún, si cabe, dado que en el primer año en el que se ha aplicado la nueva norma de actualización de pensiones (2022) se ha constatado una diferencia de tres puntos porcentuales entre la tasa media de la evolución del IPC (2,5%), y el IPC general acumulado (5,5%), medidas ambas en noviembre de 2021 respecto de los doce meses anteriores. De tal forma que los pensionistas han visto revalorizadas sus pensiones en un valor tres puntos porcentuales inferior al que hubiese resultado de aplicar el IPC general acumulado, diferencia ésta en absoluto desdeñable. No es de extrañar que colectivos de personas pensionistas hayan expresado su rechazo y malestar ante la revalorización de las pensiones que les ha sido aplicada a principios del año 2022³⁶.

³² INE: *Notas de prensa*, de 13 de julio de 2022, referida a la evolución de los precios del mes de junio de 2022. De acuerdo con la misma: “La tasa anual del Índice de Precios al Consumo (IPC) general en el mes de junio es del 10,2%, un punto y medio por encima de la registrada en el mes anterior y la más alta desde abril de 1985”. <https://www.ine.es/daco/daco42/daco421/ipc0622.pdf>

³³ De acuerdo con el concepto dado por el propio INE, el Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) es un indicador cuyo objetivo es proporcionar una medida común de la inflación que permita realizar comparaciones internacionales.

³⁴ De acuerdo con el propio INE, esta inflación subyacente cuantifica el índice general sin alimentos no elaborados ni productos energéticos.

³⁵ Así, me he referido ya a la propuesta que el Gobierno de España envió a los agentes sociales en el año 2018 para que las pensiones se revisaran anualmente con un indicador ligado a una media del IPC interanual de los últimos doce meses; a la revalorización de pensiones establecida para el año 2019, donde ya se utiliza la media del IPC como referencia para la actualización de pensiones, así como a la revalorización de pensiones para el año 2020 donde vuelve a utilizarse dicha referencia.

³⁶ Coordinadora estatal por la defensa del sistema público de pensiones: https://www.coespeweb.com/Documentos/Comunicados/129_La_inflacion_anual_es_superior_al_IPCMedio.pdf, última consulta, 18 de julio de 2022.

Probablemente dicha diferencia sea achacable al inusual incremento que los precios experimentaron a finales del año 2021, incremento este que se ha agravado en la primera mitad del año 2022, dada la inestabilidad surgida en el orden mundial y las consecuencias que ello ha tenido en distintos planos. Una muestra del desorbitado encarecimiento que los precios están experimentando, la encontramos en el dato de IPC del mes de junio de 2022 publicado por el INE que sitúa la tasa de variación anual en el 10,2% al que ya me he referido.

Las previsiones respecto de la evolución de la inflación que se han publicado desde instancias europeas también apuntan hacia tasas muy elevadas en el conjunto de la zona euro, donde se prevé que se alcanzará un nuevo record en el tercer cuatrimestre de 2022³⁷. En el caso concreto de España, la Comisión Europea ha cifrado sus previsiones en un incremento del 8,1% del IPC armonizado³⁸. También desde otras instancias se han realizado previsiones sobre la evolución del IPC que apuntan a cifras elevadas para el año 2022³⁹.

La instauración de este nuevo índice del valor medio de las tasas de variación del IPC es la que explica la introducción de la nueva disposición adicional trigésima novena en la Ley General de la Seguridad Social. Dicho nuevo precepto dispone lo siguiente:

“Disposición adicional trigésima novena. Seguimiento de la revalorización de las pensiones y garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Con el objetivo de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas realizarán, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que se dará traslado a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. En caso de que se observase alguna desviación, dicha evaluación incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.”

El precepto arriba transcrito establece la obligación de realizar una evaluación periódica de los efectos de la nueva forma de revalorización de las pensiones contributivas. Esta evaluación periódica habrá de llevarse a cabo cada cinco años y los sujetos competentes para ello serán el Gobierno español y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en el marco del diálogo social. El resultado de dicha evaluación periódica se hará llegar a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

En cuanto al objetivo concreto de esta evaluación, el mencionado precepto dice que, en caso de observarse alguna desviación, la evaluación llevada a cabo por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Aunque esta norma no precisa cuál es el parámetro respecto del que pueden constatar desviaciones, debemos entender que se trata del IPC acumulado general. De forma indirecta, este precepto está reconociendo que el nuevo índice de revalorización de las pensiones contributivas no garantiza que las personas pensionistas preserven el mantenimiento del poder adquisitivo con sus pensiones, es por ello que es necesaria la mencionada evaluación periódica, que podría dar lugar a propuestas de actuación para preservar que las pensiones mantengan su capacidad adquisitiva. Pero, sin embargo, la norma no establece la obligación de compensar las diferencias que se constatan en los registros del IPC medio y el IPC acumulado.

³⁷ Comisión Europea: “European Economic Forecast- Summer 2022”, <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/summer-2022-economic-forecast-russias-war-worse>

³⁸ Comisión Europea: “European Economic Forecast- Summer 2022”, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/spain/economic-forecast-spain_en

³⁹ FUNCAS ha situado la previsión del IPC total para el año 2022 en el 8,5 por cien en julio de este mismo año. <https://www.funcas.es/textointegro/ipc-junio-2022-previsiones-hasta-diciembre-2023/> última consulta con fecha de 22 de julio de 2022.

Si bien las previsiones publicadas apuntan a un elevado incremento en la evolución de los precios en el año 2022, que se moderará en el año 2023, no es posible adelantar cuáles serán las cifras concretas ni qué diferencias se registrarán entre el valor medio de las tasas del IPC y el IPC acumulado, si bien sí podemos conocer lo que ha sucedido en los últimos años y cuáles han sido las diferencias constatadas en la evolución de los precios entre ambos indicadores.

Del apartado 2 del nuevo artículo 58, también merece destacarse la mención que hace del “importe de la pensión mínima”, que se revalorizará con la misma referencia que el resto de las pensiones. Con ello, el legislador establece el mismo criterio de revalorización para todas las pensiones sin distinguir del resto el tratamiento que han de recibir las pensiones mínimas. Sin embargo, la ley 21/2021 dedica su Disposición final quinta a la *Suficiencia de las pensiones mínimas*. Este precepto establece para el Gobierno la obligación de abordar en el marco del diálogo social una revisión de los criterios para determinar “las cuantías de las pensiones mínimas con el fin de garantizar su suficiencia en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea”. Una vez realizada dicha revisión, el Gobierno deberá impulsar en el plazo máximo de un año, las modificaciones normativas necesarias para establecer las reglas que regulen la evolución de las pensiones mínimas. Las reglas que determinen dicha evolución habrán de tener en cuenta la evolución del salario mínimo interprofesional, y como no podía ser de otra manera, habrán de garantizar la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones⁴⁰.

Por su parte, el apartado tercero del nuevo artículo 58 de la LGSS establece que, si el valor medio del IPC aplicable a la revalorización de pensiones resultara negativo, el importe de las pensiones no variará a comienzo del año. Así, de acuerdo con la doctrina, se incorpora a la legislación de la seguridad social la garantía de la conservación de la cuantía de la pensión ya reconocida, en tanto principio de irrevocabilidad en la protección social⁴¹. De esta manera, la norma evita que posibles evoluciones negativas en el IPC, como las constatadas en los últimos años puedan llevar a una disminución en la cuantía nominativa de las pensiones. Este precepto no se recogía en el anterior artículo 58 LGSS regulado por la Ley 23/2013, ya que la configuración de este precepto garantizaba, al menos, un incremento mínimo de 0,25 por ciento en las pensiones, lo cual, impedía una disminución de la cuantía nominativa de las pensiones.

Por último, el apartado cuarto del artículo 58 LGSS se refiere al tope máximo en la cuantía de las pensiones, que no solo limita su cuantía inicial (Artículo 57 LGSS sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones), sino también la cuantía de la revalorización tanto en el caso de las pensiones concurrentes como de las no concurrentes, en la cantidad que regule anualmente la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado⁴². Este precepto no supone ningún cambio respecto de la normativa anterior, sino que reproduce literalmente el artículo 58.7 LGSS que ha estado vigente hasta el momento en que entró en vigor la Ley 21/2021.

Si bien hasta ahora nos hemos referido al artículo 58 LGSS, la ley 21/2021 también modifica el artículo 27 de la Ley de Clases Pasivas del Estado⁴³ en el mismo sentido que hemos visto ya para el artículo 58 LGSS ya mencionado. Es decir: el primer número hace referencia expresa al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de clases pasivas; el segundo número establece

⁴⁰ Disposición final quinta de la ley 21/2021, en su apartado segundo.

⁴¹ RAMOS QUINTANA, M.I.: “Reforma de la Seguridad Social y digitalización”, en VV.AA., *Digitalización, recuperación y reformas laborales*, XXXI Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios, nº 62, 2022, p. 130.

⁴² La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 establece este límite en 39.468,52€ en cuantía anual y en 2.819,18€ en cuantía mensual (abonados en 14 pagas).

⁴³ Reproducimos aquí el nuevo texto del artículo 27 en los párrafos referidos a la revalorización de las pensiones. Es decir, en sus tres primeros apartados y omitimos el 4 y 5: “Artículo 27. Revalorización de pensiones, complementos económicos y limitaciones en el crecimiento de las mismas.

Las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de la pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos por esta ley.

que la revalorización de las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de la pensión mínima, se llevará a cabo a comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual del IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior, y el tercer apartado prescribe que si el valor medio de dicho IPC fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año. Los otros dos apartados del artículo referidos a pensiones mínimas y a la cuantía máxima de las pensiones mantienen su anterior contenido aunque cambia su numeración dentro del artículo.

4.4. La revalorización de pensiones para el año 2022

Tras la aprobación de la Ley 21/2021 y la Ley 22/2021 de Presupuestos Generales del Estado para 2022, el Real Decreto 65/2022, de 25 de enero regula la *actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022*.

En lo que se refiere a las pensiones del sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva, dicho Real Decreto determina que las pensiones causadas con anterioridad al 1 de enero de 2022 y no concurrentes con otras se actualizarán en un 2,5 por ciento, igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los meses desde diciembre de 2020 hasta noviembre de 2021 (artículo 3.1)⁴⁴. Esa actualización se aplicará sobre el importe mensual que tuviese cada pensión el 31 de diciembre de 2021, una vez aplicada la desviación del IPC, excluidos los complementos por mínimos, el recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad y salud, y otras percepciones ligadas al extinguido seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI) (artículo 4).

Por su parte, la actualización de las pensiones no contributivas de vejez e invalidez, en su modalidad no contributiva, se incrementarán en el 3 por ciento respecto de la cuantía determinada para 2021, es decir, medio punto por encima del incremento de las pensiones contributivas⁴⁵. Este pequeño incremento por encima del resto de pensiones se explica por la reducidísima cuantía del importe de las mismas. En lo referido a estas pensiones, quiero mencionar, siquiera, otra novedad añadida en la cuantía de las mismas, ya que el *Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma*, en su artículo 1⁴⁶ apartado Doce estableció un incremento extraordinario de las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas del 15 por ciento desde el 1 de julio de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2022. Ese mismo Real Decreto estableció también un incremento de la misma cuantía para la prestación de ingreso mínimo vital, a la que no nos vamos a referir en este trabajo.

A estos efectos, las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarán al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior.

Si el valor medio al que se refiere el apartado anterior fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año...”

⁴⁴ Disposición conforme al artículo 40. Uno de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 que establece que: “Las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en el año 2022 un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2021...”

⁴⁵ Disposición conforme al artículo 45. Uno de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Así, la nueva cuantía anual de estas pensiones quedaría en 5.899,6 €.

⁴⁶ Este artículo 1 modifica el Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Sin embargo, también queremos apuntar que este incremento del 3 por cien también había sido previsto por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para las pensiones mínimas en su Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2022⁴⁷, pero finalmente no llegó a plasmarse en la normativa de actualización de pensiones, de tal forma que las pensiones mínimas se han actualizado en la misma cuantía que el resto de pensiones contributivas.

Por su parte, la disposición adicional primera del Real Decreto 65/2022 regula lo que denomina *Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas en el ejercicio 2021*⁴⁸. Esto es, la compensación a recibir por las personas pensionistas por motivo de la diferencia entre la pensión percibida en 2021 y la que les hubiese correspondido de haberse revalorizado en un porcentaje igual al valor medio del IPC constatado entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021. Puesto que el valor medio del IPC constatado en dichos meses ha sido del 2,5 por ciento y las pensiones para 2021 se actualizaron en el 0,9 por ciento, la diferencia resultante es de un 1,6%. La cantidad resultante debía realizarse antes del 1 de abril del año 2022 y en un solo pago. Esta diferencia se abonará a las personas receptoras de las pensiones que enumera el Real Decreto 65/2022⁴⁹.

La misma paga adicional se establece también para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de Clases Pasivas del Estado por el mismo motivo: la desviación entre el IPC previsto y el valor medio del IPC constatado entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021.

De esta manera, resulta que la actualización del valor de las pensiones para el año 2021 y 2022 toman como referencia la misma cifra: el 2,5 por cien constatado en el valor medio del IPC entre 2020 y noviembre de 2021. En el año 2021, y con el artículo 58 LGSS y 27 LCPE suspendidos, para compensar la diferencia constatada entre la previsión realizada y el valor posteriormente medido y en 2022, con los artículos 58 LGSS y 27 LCPE modificados, que ya no toman como referencia las previsiones para el año en que se va a aplicar dicha revalorización sino la evolución de los precios ya sucedida y cuantificada.

5. CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS PARA LA NUEVA NORMA DE REVALORIZACIÓN DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Ya antes de llevar a cabo la reforma en materia de revalorización de pensiones contributivas se expresaban opiniones contrarias a la actualización de las pensiones conforme al IPC. Dichas opiniones contrarias también se daban desde el ámbito académico, basadas fundamentalmente en el incremento de gastos que supone para los presupuestos de la Seguridad Social mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Dicho incremento de gastos depende, naturalmente, de la evolución que experimenten los precios, pero se ha subrayado que el coste total de dicha medida vendría a ser muy superior a su

⁴⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2022*, pp. 240 y 243. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1dbab921-a626-43cb-84f2-8ecdeace91a/20223SNT3.pdf?MOD=AJPERES> Última consulta el 22 de julio de 2022.

⁴⁸ Y lo hace en desarrollo de la disposición adicional cuadragésima sexta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 sobre mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y otras prestaciones sociales públicas del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas.

⁴⁹ Percibirán dicha diferencia: las personas pensionistas cuyas pensiones se hubieran causado con anterioridad al 1 de enero de 2021; las personas pensionistas cuyas pensiones se hubiesen causado en 2021 y estuviesen limitadas en su importe por la cuantía máxima de las pensiones; las pensiones mínimas; las pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez no concurrentes, así como concurrentes con pensiones de viudedad de alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social; las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo con 18 o más años de edad y un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100; el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte; las personas pensionistas receptoras durante 2021 de pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

coste inmediato⁵⁰. Así, la revalorización acumulada de pensiones representa, con datos hasta el 31 de agosto de 2021, el 16.9% de la nómina de pensiones, lo cual constituye un importante componente del crédito de pensiones⁵¹.

El inusitado aumento de los precios de finales del año 2021 y comienzos del año 2022, derivado de las consecuencias económicas de la pandemia, ha generado dudas sobre si se mantendrá o no la revalorización de las pensiones contributivas conforme al valor medio del IPC a los pocos meses de la entrada en vigor de la nueva norma. Asimismo, desde la doctrina se han expresado más opiniones contrarias tanto hacia la nueva norma de revalorización como hacia la actualización de pensiones llevada a cabo para el año 2022. Se ha criticado que la nueva norma de revalorización no haya incorporado algún mecanismo de control que limite su crecimiento, al mismo tiempo que se ha juzgado como no equitativo la aplicación de un mismo porcentaje de revalorización para todas las pensiones contributivas: tanto las mínimas como las más elevadas⁵².

El nuevo escenario surgido a partir de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 y, las consecuencias económicas que ello está teniendo en el conjunto de la economía, han dado lugar a nuevos cuestionamientos acerca del método de revalorización de las pensiones.

Así, se repiten las voces que, a pesar del fracaso en las negociaciones entre sindicatos y empleadores, proponen llevar a cabo un pacto de rentas en el que trabajadores y empresarios se comprometan a la moderación de salarios y beneficios, y que dicho pacto se extienda a pensionistas y empleados públicos. Entre éstas se encuentra Funcas y también el Banco de España, que a través de su gobernador ha planteado, también, limitar a las pensiones mínimas la revalorización conforme a la evolución de los precios⁵³.

Por otra parte, la organización empresarial CEOE también se ha manifestado a favor de incluir en el pacto de rentas las retribuciones de los empleados públicos, así como la forma de revalorizar las pensiones⁵⁴. A esto ha añadido que la cuestión de la revalorización ha de ser tratada en el Pacto de Toledo, lo cual significa que uno de los sujetos firmantes del acuerdo social de 1 de julio de 2021, -que incluía garantizar el poder adquisitivo de las pensiones de acuerdo con la inflación media anual registrada en noviembre del ejercicio anterior, se está manifestando en contra de lo entonces firmado, poniendo en cuestión el acuerdo entonces alcanzado. Ello supone que los acuerdos alcanzados con anterioridad al primer bloque de reformas en materia de pensiones pierden una parte de sus apoyos.

De este modo, la situación económica actual y las dudas que se ciernen sobre su futuro han llevado a cuestionar desde ciertos ámbitos la recién estrenada norma sobre revalorización de pensiones contributivas.

⁵⁰ Entre otras opiniones DE LA FUENTE, A.: “¿Cuánto cuesta actualizar las pensiones con la inflación?”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 46, 2020, p. 143.

⁵¹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2022*, p. 240. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1dbab921-a626-43cb-84f2-8ecdeade91a/20223SNT3.pdf?MOD=AJPERES> última consulta el 22 de julio de 2022.

⁵² Tortuero Plaza, J.L.: “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, citado, pp. 208-211. Este autor considera que la nueva norma de revalorización añade al sistema de seguridad social una tensión innecesaria y que hubiera sido asumible y justificable no aplicar la paga compensatoria correspondiente a año 2021 (el 1,6 por ciento adicional). Además, el autor hace una propuesta *de lege ferenda* en la que plantea que el incremento de las pensiones con el IPC debería aplicarse a la pensión media del sistema y el resultado obtenido, una cantidad fija, constituiría el incremento igualitario para todas las pensiones del sistema.

⁵³ Así lo ha expresado el gobernador del Banco de España en la presentación del Informe anual del ejercicio 2021 <https://theobjective.com/economia/2022-06-06/soluciones-banco-espana-perdida-riqueza/> Última consulta 23 de julio de 2022.

También desde FUNCAS se exige que las pensiones sean incluidas en dicho pacto de rentas <https://blog.funcas.es/condiciones-para-un-pacto-de-rentas/> Última consulta 23 de julio de 2022.

⁵⁴ <https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/empresa/el-presidente-de-ceoe-reivindica-la-unidad-y-la-fuerza-del-mundo-empresarial-en> última consulta 25 de julio de 2022.

6. CONCLUSIONES

La derogación formal del Índice de Revalorización de Pensiones sucedió a varios años en los que su aplicación había sido ya de hecho suspendida. De este modo, en los ocho años de vigencia de dicho precepto, solo fue aplicado en 4, durante los cuales tres tuvieron inflación negativa. La difícil sostenibilidad social de precepto, junto con la alarma que generó dieron lugar a un pobre balance en la aplicación de dicha norma que ignoraba el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Así, se ha puesto fin a la vigencia de una norma que tuvo muchos detractores, entre ellos un activo movimiento de personas pensionistas.

Si bien llevó meses llegar a un acuerdo, un nuevo acuerdo en el seno del pacto de Toledo, y un nuevo acuerdo social abrieron la puerta para volver a modificar la norma de revalorización y para volver a utilizar el IPC como referencia para actualizar el valor de las pensiones y así garantizar que se mantenga el poder adquisitivo de las personas pensionistas.

A pesar de que el actual índice de revalorización de las pensiones ha vuelto a ser el IPC, no es el IPC acumulado total de los doce meses anteriores a diciembre de cada año sino un IPC medio, cifras ambas que no tienen por qué coincidir y que pueden diferir en distinta medida. Para el año 2022 la distancia entre ambas formas de medir el IPC ha sido de tres puntos, lo cual no es una diferencia desdeñable en materia de revalorización de pensiones. Tanto para las cuentas de la seguridad social como para las cuentas de las personas pensionistas.

En nuestra opinión, el legislador no ha explicitado suficientemente este cambio en la referencia del IPC en que se va a basar la revalorización de pensiones, ni cuáles son los motivos de dicho cambio ni los objetivos que persigue. También convendría una explicación de qué es exactamente ese valor medio del IPC y cómo se calcula, ya que la mayoría de ciudadanos ignoran estas cuestiones e, incluso, la existencia de esta concreta medida del IPC.

Esta diferencia entre ambas formas de medir el IPC ha dado lugar a una nueva disposición adicional en el texto de la Ley General de la Seguridad Social, según la cual, esta revalorización será objeto de una revisión periódica en el marco del diálogo social con el objetivo de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar su suficiencia económica. De este modo, la propia norma reconoce de forma indirecta que el nuevo precepto de revalorización no garantiza por sí mismo el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, sino que necesita ser revisado con tal objeto.

También ha de subrayarse que el nuevo índice no permite revalorizaciones negativas del mismo modo que el anterior índice de revalorización tampoco las permitía, si bien, la norma de revalorización anterior garantizaba un incremento anual mínimo de un 0,25 de las pensiones, en la actualidad este 0,25 no está garantizado en todo caso.

Podemos afirmar que la nueva norma de revalorización supone una mejora sustancial respecto de la norma implantada en el año 2013, sin embargo, tampoco garantiza, *per se*, el total mantenimiento del poder adquisitivo de las personas pensionistas.

Para terminar, no podemos dejar de poner de relieve el escenario económico surgido en el Estado español, así como en el resto de Europa. Apenas iniciada la aplicación del nuevo precepto hemos asistido a acontecimientos que han sacudido el orden mundial, han generado gran incertidumbre y han disparado la evolución de los precios. Todo ello ha generado muchas dudas y cuestionamientos respecto de la nueva norma de revalorización de pensiones, dado el incremento de gasto que lleva consigo. Incluso, se ha llegado a cuestionar la conveniencia de mantener el poder adquisitivo de las personas pensionistas, sugiriendo que también las personas pensionistas han de asumir sacrificios dentro de un posible pacto de rentas, que no solo debería afectar a empleadores y trabajadores en activo sino también a las personas ya retiradas del mercado de trabajo. Posición esta última que no compartimos, por entender, que el mantenimiento del poder adquisitivo de las personas pensionistas

debe ser el objetivo a garantizar por la normativa de revalorización de pensiones y que esta norma proporcione dicha seguridad al conjunto de pensionistas.

7. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea: “European Economic Forecast- Summer 2022”.

DE LA FUENTE, A.: “¿Cuánto cuesta actualizar las pensiones con la inflación?”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 46, 2020.

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar. Perspectiva de la situación en España y en la Unión Europea*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

GARCÍA VALVERDE, M.D.: “Revalorización e importes máximos y mínimos de pensiones”, en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L; García Ninet, J.L., Dirs.), *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Comares, Granada, 2004.

GOÑI SEIN, J.L.: “Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional”, en VV.AA. (Casas Baamonde, M.E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Dirs.), *Comentario a la Constitución española*, Fundación WoltersKluwer, Madrid, 2008.

HERRAIZ MARTÍN, M^a.S.: “Revalorización de la cuantía de la pensión de jubilación”, en VV.AA. (López Cumbre, L. Coord.), *Tratado de jubilación*, 2007, Iustel.

LÓPEZ GANDÍA, J.: “Artículo 48. Revalorización”, en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Moreno Vida, M^a N., Dirs.), *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2022*.

MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, nº 25, 2020.

RAMOS QUINTANA, M.I.: “Reforma de la Seguridad Social y digitalización”, en VV.AA., *Digitalización, recuperación y reformas laborales*, XXXI Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios, nº 62, 2022.

TORTUERO PLAZA, J.L.: “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, nº 467, 2022.