



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA TENSIÓN SOSTENIBILIDAD-
SUFICIENCIA EN EL SISTEMA
ESPAÑOL DE PENSIONES
PÚBLICAS**

**ESPECIAL ENFOQUE EN LA
SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES**

Alumno: Iván Natanael Naranjo Santana

Junio, 2021

RESUMEN

No cabe duda de la gran importancia de garantizar un sistema de pensiones sostenible y suficiente para la población, por ello, se produjeron -y a día de hoy sigue dándose- múltiples reformas y debates en torno a la configuración legal del sistema. Para ello, el Pacto de Toledo juega un papel fundamental en la formulación de soluciones frente a las problemáticas de encaje social que enfrenta el sistema, desde el indexar las pensiones al IPC como medida de revalorización, hasta la separación de las fuentes de la Seguridad Social como garantía. España no tiene el nivel de generosidad en las pensiones que se entiende a nivel financiero, pero no a nivel jurídico-social, por consiguiente, ¿cómo ha tratado de preservar el legislador la garantía de un sistema de pensiones sostenibles y suficientes?

Palabras clave:

Sistema de Pensiones Español, Sostenibilidad Financiera, Suficiencia de las pensiones, Pacto de Toledo, Seguridad Social, Gastos Impropios, Tensión Sostenibilidad-Suficiencia.

ABSTRACT

There is no room for doubt of the great importance of guaranteeing a sustainable and sufficient pension system for the population, which is why there have been -and continue to be nowadays- multiple reforms and argues on the legal configuration of the system. To this end, “Pacto de Toledo” plays a fundamental role in formulating solutions to the social lace difficulties facing the system, from indexing pensions to the CPI as a revaluation measure, to the distinction of social security sources as a guarantee. Spain does not have the level of generosity in pensions that is understood at the financial level, but not at the legal-social level, so how has the legislator tried to preserve the guarantee of a sustainable and sufficient pension system?

Key words:

Spanish Pension System, Financial Sustainability, Adequacy of pensions, “Pacto de Toledo”, Social Security, Improper Expenses, Sustainability-Sufficiency Tension.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
1. LAS PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL ...	8
1.1 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.	8
1.2 Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.	14
2. PACTO DE TOLEDO.....	18
2.1 El Fondo de Reserva de la Seguridad Social	19
2.2 Recomendaciones del Pacto de Toledo.....	22
3. LOS PRINCIPALES RETOS EN LA TENSIÓN SOSTENIBILIDAD-SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES.	26
3.1 Evolución demográfica.	26
3.1.1 Tasas de natalidad VS Tasas de defunciones	26
3.1.2 Esperanza media de vida	27
3.2 Envejecimiento activo y pensiones de jubilación.	28
3.2.1 Retraso en la edad de jubilación.	29
3.2.2 La jubilación activa	31
4. UN FACTOR INTRÍNSECO EN LA SUFICIENCIA: LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES.	32
4.1 Índice de Revalorización de las Pensiones.....	35
4.2 Ligar las pensiones al Índice de Precios al Consumo.	39
5. CONCLUSIONES	42
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44
7. WEBGRAFÍA	46
8. ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA.....	47
9. ÍNDICE DE LEGISLACIÓN	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Desglose de la implantación gradual de los 67 años como edad exigida para acceder a la pensión de jubilación contributiva en su totalidad.

Tabla 1.2. Cuadro ilustrativo sistema de pensiones públicas en España en 2013.

Tabla 2.1. Tabla referenciando los traspasos a realizar el Estado a la Seguridad Social mediante los PGE del 2021.

Tabla 3.1. Proyección de la esperanza de vida al nacimiento en España hasta el año 2049.

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1. Tasa de dependencia de pensiones en España (2008-2014).

Gráfica 1.2. Tasa de dependencia de pensiones en España (2014-2017).

Gráfica 2.1. Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

ABREVIATURAS

PIB	Producto Interior Bruto
CE	Constitución Española
CCOO	Comisiones Obreras
CCPP	Contingencias Profesionales
IT	Incapacidad Temporal
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRA	Índice de Revalorización de las Pensiones
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
NNUU	Naciones Unidas
PGE	Presupuestos Generales del Estado
TC	Tribunal Constitucional
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

INTRODUCCIÓN

El afán por el estudio de esta materia, empieza por el ordenamiento del **ámbito jurídico** tan desordenado que existe respecto a esta materia, con sus distintas reformas y maneras de lograr la garantía de las pensiones públicas. Esto, ligado a una **tasa de crecimiento vegetativo negativo**, empieza a alertar a los legisladores nacionales, debiendo estos de actuar para tratar de paliar dicha situación, entre otras, y así preservar los **derechos fundamentales** que encuentran su origen inmediato en nuestra Constitución Española. Diversas han sido las explicaciones que el legislador ha ofrecido en los distintos preámbulos de las leyes relacionadas con la sostenibilidad y suficiencia del sistema publico de pensiones español, las cuales estudiaremos a lo largo del trabajo, exponiendo las bases de las mismas de las que se sirven los cambios más trascendentales.

En numerosas ocasiones se menciona al **Pacto de Toledo**, o con la simple denominación; El Pacto, y la población no es consciente de la gran trascendencia jurídica y social que acarrea dicha comisión no gubernativa, gracias a la cual, reformas legislativas han tenido lugar y han resultado eficaces por las **Recomendaciones del Pacto de Toledo**. Trataremos de estudiar ciertas recomendaciones de elevada trascendencia en la actualidad que han influido en las reformas, junto a la necesidad de acceder a los fondos del **Next Generation UE** por la problemática de la COVID-19.

Se procederá al estudio de los **factores intrínsecos** que afectan de una manera muy directa a la **tensión suficiencia-sostenibilidad** de nuestro sistema publico de pensiones, los cuales engloban la demografía nacional, el envejecimiento activo, entre otras variables. Es bien conocido que las pensiones son insostenibles, pero tienen una garantía convenientemente firme en cuanto a la suficiencia de las mismas. El motivo por el que se acontece dicha tensión entre ambas vertientes, se estudiará en el presente trabajo, dejando claras las bases del porqué sucede y cuales son las influencias que atentan contra dicha tensión.

Analizaremos un factor que tuvo hasta hace un pasado no muy lejano y que de momento se encuentra en suspense, y es el llamado **Factor de Sostenibilidad**, encontrando su origen en el aumento del índice de la sostenibilidad, reduciendo la tensión suficiencia-sostenibilidad que permanece en estas variantes. Generó un **debate jurídico** profundo al tratarse del empleo de un nuevo método referido a la adaptación al plano económico y social, garantizándose por el uso de instrumentos jurídicos para lograr dicho fin.

Junto a la sostenibilidad del sistema de pensiones público, encontramos el factor que hemos mencionado de manera mayoritaria y por el cual, englobamos el presente trabajo para su realización, y es el aspecto de la **revalorización** propiamente dicha, donde estudiaremos la problemática social y jurídica que ha incurrido el empleo del **IRA** para revalorizar las pensiones de una manera «automática», y por otro lado, el profundo debate que concierne el ligar la variación del poder adquisitivo de las pensiones al **IPC**, donde se observan tanto ventajas como inconvenientes que no son tan sabidos por la sociedad.

En **conclusión**, al existir un **ordenamiento jurídico** tan diverso y algo desordenado, la tarea principal consiste en el estudio de la influencia principal que acarrea la revalorización en la tensión suficiencia-sostenibilidad del sistema publico de pensiones español, mostrando las diversas corrientes jurídicas que afectan al **principio de contributividad** de la seguridad social de España, además del **principio de reparto** que se encuentra vulnerado por la problemática referida a la **demografía**; esperanza media de vida, tasas de natalidad y tasas de mortalidad, entre otras vertientes.

Además, en el apartado de las conclusiones, se mencionará una cuestión muy debatida en cuanto a los sistemas de la seguridad social, y es la implantación de las **cuentas nocionales** que se emplean en Suecia, referencia mundial en cuanto a **transparencia y sostenibilidad** -de ahí el hecho de que se piense que su sistema es el mejor para todas las situaciones-, y en este trabajo nos encargaremos de mencionar las bases por las cuales **puede o no funcionar** dicho sistema en nuestro país -o inclusive, en otros-.

1. LAS PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

España en años anteriores, necesitaba un cambio legislativo para adaptarse a las necesidades sociales que se acontecían y se estaban viviendo, y lograr una sostenibilidad financiera de nuestro sistema de pensiones español y preservar las garantías jurídicas que se protegen, incluso, a nivel constitucional.

Por cuestiones financieras y de desarrollo sostenible, se optaron las creaciones de ciertas leyes que afectarían de manera directa a nuestro factor social. No obstante, vamos a resaltar el contexto jurídico-social por el que nacen las siguientes leyes.

1.1 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

En primer lugar, el citado texto normativo empezó a marcar un camino hacia un desarrollo sostenible de nuestras pensiones con visión de futuro.

Resulta de especial relevancia dentro del marco normativo de dicha ley, como en el propio preámbulo destacan la necesidad del perfeccionamiento jurídico para fomentar la sostenibilidad a largo plazo, tal que dice así: *«El sistema de Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera de aquél.»*

Desde un punto de vista formal, dicha ley se organiza para dar solución a la falta de equilibrio en la **tasa de dependencia** de las personas pensionistas¹ que empezaba a aumentar de manera progresiva como resultado del aumento en la natalidad de la población y el prolongamiento de la esperanza de vida media, además de la discordancia entre las cotizaciones efectuadas y las prestaciones contributivas a recibir, consecuencia esto del primer problema mencionado². Todo esto sumado a una crisis, la Seguridad Social necesitaría un cambio legislativo novedoso con base en el nuevo contexto social al que se enfrentaban.

Destacar que el origen inmediato de este texto normativo se encuentra en el Acuerdo social y económico llevado a cabo el 2 de febrero de 2011, unido a las

¹ Se trata de un indicador que analiza de manera porcentual la relación entre las personas pensionistas y las personas que se encuentran en la edad de trabajar.

² (2011). Publicada la Ley 27/2011, de 1 de agosto: la reforma de las pensiones y...algo más. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*.

recomendaciones del **Pacto de Toledo** que sacaron el día 25 de enero de 2011. Explicaciones que encontramos en el preámbulo de la propia ley, y es que este apartado explica que esta ley nace de las decisiones tomadas en el Acuerdo y el Pacto de Toledo.

En este contexto, por tanto, encontramos que se modifica la edad de acceso a la jubilación de manera íntegra, pasando a especificar que conformará los 67 años - recordando que en ese momento, eran los 65 años-. No obstante, seguirían pudiendo jubilarse las personas que lleven cotizadas 38 años y seis meses a la edad de 65 años. Un cambio bastante marcado en esa época que continúa hasta nuestros días presentes tal y como analizaremos más adelante. Este es uno de los primeros cambios a nivel jurídico-social que podemos encontrar con la reforma, pues trata de paliar el efecto adverso que provocará la tasa de dependencia en el sistema de pensiones español, adaptándose al contexto social que se vivía en aquel presente.

Para poder llevar a cabo esta regulación, en la propia ley se recoge la implantación de una manera gradual en un periodo de quince años, y es que en el artículo 4.1 de dicha ley, encontramos que modifica un precepto de la LGSS, estableciendo que para poder acceder a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva, han de haber cumplido 67 años o tener 65 acreditando una cotización de 38 años y 6 meses.

Tal y como podemos observar en la siguiente tabla, el artículo 4.2 de dicha ley establece la aplicación paulatina hasta llegar a la jubilación requerida de 67 años o 65 con el requisito mencionado, añadiendo una nueva disposición llamada; **«Disposición transitoria vigésima. Aplicación paulatina de la edad de jubilación y de los años de cotización.»**, extendiéndose la aplicación de manera gradual desde el año 2013 hasta la fecha culmen en el año 2027, una progresión de 15 años de manera estimada, pudiendo así garantizar las pensiones mediante esta clase de instrumentos jurídicos adaptándose al nivel societario de la época:

Tabla 1.1. Desglose de la implantación gradual de los 67 años como edad exigida para acceder a la pensión de jubilación contributiva en su totalidad.

Año	Períodos cotizados	Edad exigida
2013	35 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 3 meses	65 años y 1 mes
2014	35 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 6 meses	65 años y 2 meses
2015	35 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 9 meses	65 años y 3 meses
2016	36 o más años	65 años
	Menos de 36 años	65 años y 4 meses
2017	36 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 3 meses	65 años y 5 meses
2018	36 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 6 meses	65 años y 6 meses
2019	36 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 9 meses	65 años y 8 meses
2020	37 o más años	65 años
	Menos de 37 años	65 años y 10 meses
2021	37 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 3 meses	66 años
2022	37 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 6 meses	66 años y 2 meses
2023	37 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 9 meses	66 años y 4 meses
2024	38 o más años	65 años
	Menos de 38 años	66 años y 6 meses
2025	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 8 meses
2026	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 10 meses
A partir de 2027	38 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años

Elaboración propia con los datos de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Observamos que la finalidad principal es la **prolongación de la edad de jubilación hasta los 67 años en el año 2027**.

Otra novedad sustancial a tener en cuenta es la aplicación -también gradual- de la extensión del sistema de cálculo de las pensiones, pasando a ser de 25 años en 2022, y es que, esta medida -de igual manera que las anteriores- iba enfocada al plano social en el que nos encontrábamos y nos pudiésemos encontrar, por el hecho de que favorece a las personas mayores que se encontrasen en una situación de desempleo con anterioridad a la posibilidad de acceder a la jubilación, tal como expresa dicho

preámbulo del presente texto normativo: *« con la finalidad de reforzar el principio de contributividad del sistema de la Seguridad Social, lograr una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones efectuadas por el interesado en los años previos a la jubilación y la cuantía de la prestación y dotar al sistema de una mayor equidad en el procedimiento de cálculo de las pensiones de jubilación»*.

Por lo que, en cuanto al aspecto jurídico, vemos que a medida que se preveía un cambio social, se trataba de modernizar el **ámbito jurídico-social** de nuestra legislación para adaptarnos al desarrollo social, logrando una armonía que fomenta el desarrollo sostenible a la larga.

Otro factor añadido en esta ley, son las nuevas fórmulas de acceso anticipado a la pensión de jubilación, situación que querían desincentivar reduciendo la cuantía a percibir en caso de acceder, existiendo dos situaciones; la primera, cuando el cese no es voluntario³, y la segunda, cuando sí lo es⁴. En ambas situaciones, era necesario un período mínimo de 33 años de cotización para poder acceder a la jubilación anticipada, y este marco normativo novedoso se encuentra en el precepto número 5.1 de la ley, la cual modifica el **TRLGSS** de aquel momento e introduce dichas modificaciones respecto a la jubilación anticipada.

Aun así, quienes tuviesen *«la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 podrán causar el derecho a la pensión de jubilación a partir de los 60 años»*.

No obstante, la situación comenzaba a desequilibrarse, aun habiendo adoptado con una ligera anterioridad dichas medidas con esta ley. De hecho, alrededor del año 2013, se empiezan a notar los graves desajustes entre el plano jurídico y social que van a lastrar la Seguridad Social, al no encontrarse la ley lo suficientemente adaptada a la situación social que se estaban viviendo, y es que, que la ley exprese ciertas garantías, no quiere decir que vayan a preservarlas si no se aplican de una manera correcta al plano social, en este caso.

³ Era necesario, en este caso, tener 61 años de edad, inscrito en la oficina de empleo los 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud y que la extinción laboral se haya producido por causas económicas.

⁴ En este caso, tener los 63 años de edad y que la pensión resultante sea superior al importe de la pensión mínima que hubiera correspondido al beneficiario teniendo en cuenta su situación familiar.

En ambos supuestos se expresan en el preámbulo de la ley, dando respuesta a la recomendación 12 del Pacto de Toledo.

Resulta evidente el hándicap, y es que, aun habiendo prácticamente el doble de cotizantes activos que de pensionistas, encontramos una notoria incoherencia en la tasa de dependencia que mencionábamos con anterioridad, existiendo una diferencia de más de diez mil millones de euros entre las cotizaciones totales y las pensiones totales, siendo la diferencia negativa, es decir; el número de cotizaciones totales se encuentra por debajo de las pensiones totales, afectando al escudo social que tenemos para hacer frente a este tipo de prestaciones contributivas, entre otras. Dichos fenómenos podemos comprobarlos con los siguientes datos:

Tabla 1.2. Cuadro ilustrativo sistema de pensiones públicas en España en 2013.

	Seguridad Social	Clases Pasivas
Cotizantes (media anual)	16.227.662	968.304
Pensionistas (media anual)	8.241.664	607.614
Cotización media anual (euros)	5.879,26	1.027,57
Pensión media anual (euros)	11.989,18	20.175,64
Cotizaciones totales (millones de euros)	95.406,70	995,00
Pensiones totales (millones de euros)	108.584,10	12.259,00

Elaboración propia con datos del Instituto BBVA de Pensiones (2014), Boletín mensual diciembre 2014.

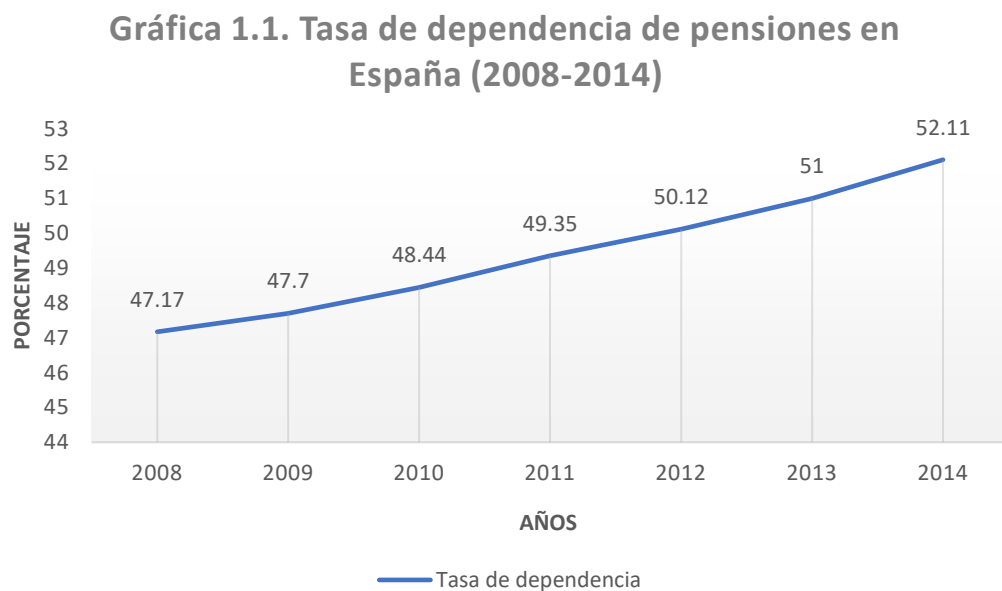
Con base en los datos proporcionados, antes expresamos que uno de los factores a combatir es la tasa de dependencia incoherente que desde aquellos entonces se está empezando a desarrollar. Por tanto, sacamos la fórmula empleada para el cálculo de la tasa de dependencia de las pensiones, que quedaría de la siguiente manera:

$$T = \frac{n1}{n2} \times 100$$

Señalando que:

- **T** es la Tasa de dependencia.
- **n1** es el número existente de personas mayores de 65 años, en este caso, pensionistas.
- **n2** es el número de personas entre 15 y 64 años que se encuentran enmarcados en la población activa.⁵

Si realizamos el cálculo para el año 2013 con los datos proporcionados en la tabla anterior, observamos que existe una dependencia de, aproximadamente, un 50,78%, un porcentaje demasiado elevado para poder considerar que el sistema de pensiones es sostenible y proporcionado. De hecho, en la siguiente gráfica podemos ver como la propia INE confirma dichos datos:



Elaboración propia con datos del INE (2021).

En conclusión, existen 51 personas dependientes por cada 100 personas activas, supone poco más de la mitad de las personas activas al año 2013. Más adelante volveremos a utilizar esta gráfica como base, pero ampliándola hasta la actualidad para comprobar si ha mejorado o empeorado la situación. De primeras, deducimos que no ha mejorado.

⁵ Coll Morales, F. (2021). Tasa de dependencia, *Economipedia*. Rescatado de Economipedia.com

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

Con la creación de esta ley, encontramos dos novedades relevantes, en donde, a nivel temático, el texto comienza con la introducción del **Factor de sostenibilidad**, que según el preámbulo de la ley, su razón de ser es el siguiente: *«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.»* Además, añade otro factor que ha dado mucho de qué hablar, y es el asunto referente a la revalorización de las pensiones, fijando, como bien expresa José Luís Tortuero Plaza; *«un porcentaje “suelo” y “techo”, de forma que la revalorización de las pensiones se mueva en un margen determinado.»*⁶

Empezando por la primera de las dos novedades, en este escenario se integra en nuestro sistema de pensiones una fórmula, la cual, según el artículo 1 del presente texto normativo sobre la definición del factor de sostenibilidad, *«...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...»*. Por tanto, vemos que la idea de dicha herramienta es la de proporcionar un nuevo instrumento jurídico que haga emerger la **equidad** entre la cantidad cotizada integrada en el cuadro de cotización de la persona beneficiaria y la cuantía a percibir al momento de la jubilación, es decir, al momento de causar el hecho de percibir la prestación por jubilación contributiva.

Sin embargo, este factor de sostenibilidad -el cálculo del mismo- no se aplicará hasta el año 2019, casi seis años después de plasmar en el texto normativo la forma de aplicar el factor de sostenibilidad, por lo que podría dar paso a completar dicha ley con regulaciones posteriores hasta la fecha. Y a partir de la primera revisión del factor, se revisará de forma quinquenal, es decir; cada cinco años.

⁶ Tortuero Plaza, J. L. (2014). Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico. *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, 5, 109-130.

Aun así, el factor de sostenibilidad se encuentra aplazado en la actualidad por la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del año 2018, de ello hablaremos más adelante.

El principal **problema jurídico-económico** que se nos plantea es el siguiente, si bien la equidad se garantiza para un reparto de pensiones lo más igualitario posible al que venían cotizando en sus respectivas etapas activas, su importancia en el curso de favorecer un sistema de reparto eficiente encuentra su problemática en el hecho de que la esperanza de vida media se encuentra en constante prolongamiento, por lo que, a la larga y siguiendo la fórmula, nos encontraríamos con que las pensiones irían disminuyendo de una manera progresiva conforme fuese pasando el tiempo y la esperanza de vida media aumentase, a la par que recibiríamos durante más tiempo dichas prestaciones trabajadas durante nuestra etapa activa.

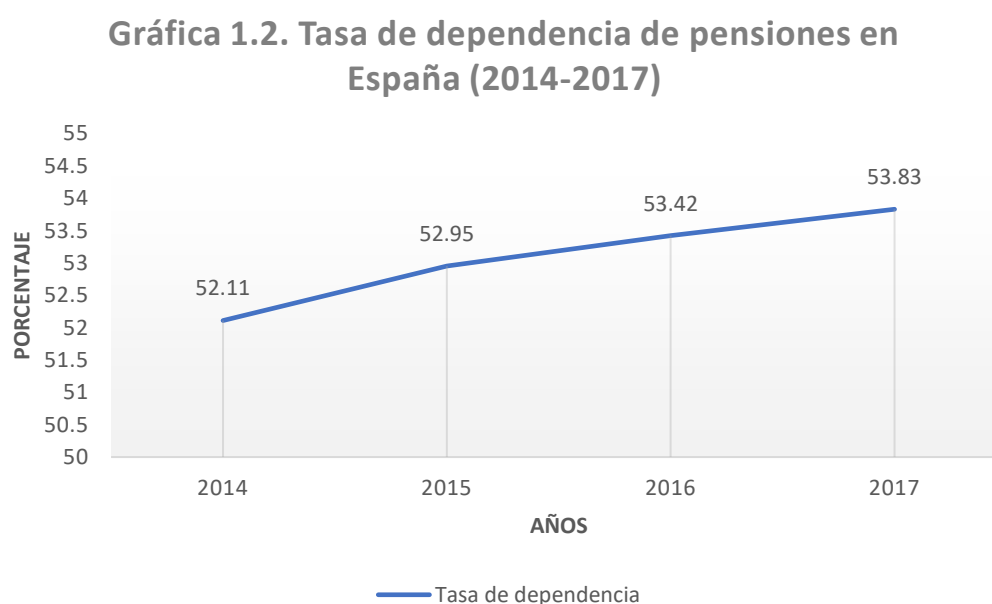
En resumen, no cabe duda de que dichas medidas constituyen unos hechos trascendentales para lograr un perfeccionamiento de la protección de los principios rectores de la sociedad -enmarcados en los **derechos fundamentales**- que encontramos en nuestra Constitución Española, para ser más exactos, en los artículos 40 y 41, cuando se expresa que se garantizará la **asistencia y prestaciones sociales suficientes** ante situaciones sociales de necesidad, siendo una de ellas el no dejar de percibir la pensión cuando pasen determinados años recibiendo la misma, produciendo una indefensión constitucional al perjudicado. Por lo que, si dichos instrumentos jurídicos no cubren las garantías constitucionales y sociales, en realidad, no se están cubriendo dichas garantías, no siendo eficaces dichas novedades.

Y como segunda medida a aplicar, se decidió aplicar el **IRA**, el cual supondría un aumento de 0,25 % a la cuantía de las pensiones a percibir, además de revisarse de forma quinquenal, al igual que el factor de sostenibilidad. No obstante, este si se aplicó casi de forma inmediata, nada más entrar el año 2014 se empezó a poner en práctica dicho método, dejando de lado al **IPC**.

Dicha revalorización, no podía ser *«inferior al 0,25 por ciento ni superior a la variación porcentual del índice de precios de consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t, más 0,50 por ciento»* según el artículo 7 de la presente ley que modifica el artículo 48 del **TRLGSS** sobre la revalorización.

Estuvo presente la subida del 0,25 por ciento del año 2014 al 2017 y durante los años 2018, 2019 y 2020 se mantuvo suspendida por cambios en la adhesión de la revalorización de las pensiones que comentaremos con posterioridad. Por el hecho de que, a nivel social, no se adaptaba el **IRA** a las necesidades societarias, y por ende, necesitaba un cambio de tuerca para favorecer el desarrollo sostenible del sistema de pensiones.

Se muestra en la siguiente gráfica la tasa de dependencia desde el año 2014 hasta el 2017 -duración del aumento del 0,25 por ciento de las pensiones-:



Elaboración propia con datos del INE (2021).

Durante esos años, se mantuvo un aumento del 0,25 por ciento de las pensiones, sin embargo, podemos comprobar como la tasa de dependencia seguía creciendo sin parar, hasta a niveles **rozando el 54 por ciento** -afectando a la larga la tensión suficiencia-sostenibilidad-, algo excesivo que choca de forma directa con el sistema de reparto que propugna nuestro sistema público de pensiones, sabiendo que dicho principio *«se basa fundamentalmente en las aportaciones -cotización o cuotas; participación en el coste de las prestaciones, como el tique moderador en el caso de las farmacéuticas- de los «asegurados» (y de los empresarios)»*⁷.

⁷ Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R. y Maldonado Molina, J. A. (2020). Manual de Seguridad Social. Tecnos, 16, 150.

Por ende, esa subida no suponía el aumento de garantía que se esperaba en la revalorización de las pensiones, pues la consecuencia de que mientras aumentaba la cuantía de las mismas, iba a repercutir de manera negativa al principio de contributividad, damnificando a la larga a las pensiones, tal y como podemos comprobar en la gráfica 2 ya citada.

La cuestión fundamental que surge de todo esto, es si el legislador puede «**alterar**» de esta manera tan cambiante la configuración legal en la materia de la Seguridad Social, al ampararse en el precepto 41 de la CE. El TC ha debatido sobre ello y lo explicaremos a continuación.

Basándonos en la **STC 37/1994, de 10 de febrero**, en el **F.J.3 c)** expresa el derecho que la ciudadanía tienen referente a la posibilidad de ostentar en materia de Seguridad Social a unos derechos de estricta configuración legal, en el que el **legislador dispone** *«de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél»*, por ende, sacamos en conclusión que en efecto, el legislador puede dirigir la configuración legal, no obstante, con un **límite bien marcado**, y es que, para poder modificar el texto legal, es necesario que sea ateniendo al **contexto económico-social** que impidan el correcto funcionamiento o la poca garantía de la Seguridad Social.

Así lo demuestra en la misma sentencia ya citada, en el **apartado b) del mismo F.J.** *«el art. 41 C.E. impone a los poderes públicos la obligación de establecer -o mantener- un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social.»* Por tanto, la Seguridad Social se configura como una **garantía institucional** que se ha de preservar de manera eficiente para asegurar los principios constitucionales de la sociedad, y para ello, ha de tener la *«misma conciencia social en cada tiempo y lugar»*⁸ que se disponga en ese momento.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 37/1994, de 10 de febrero.

2. PACTO DE TOLEDO

Con el nombre de «**Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo**», se crea en abril del año 1995 una Comisión, cuyo origen inmediato se encuentra en afrontar las materias jurídicas relativas al sistema de pensiones español, junto a los apartados económicos-sociales del mismo para poder llevar a cabo un sistema solidario y de reparto plenamente funcional. Dicha Comisión se logró en un consenso entre todos los grupos parlamentarios de la Cámara Baja, para dejar de lado este tipo de cuestiones en los debates parlamentarios y llegar a una conformidad de manera más efectiva y pronta con la Comisión.

A **nivel jurídico** supuso un cambio bastante fundamental, y es que, al tiempo en el que la situación en un plano social se encontraba -y se encuentra- en una constante evolución, se requería de una actualización legislativa para lograr un equilibrio sostenible entre el sistema de protección social y las realidades sociales novedosas, junto a un desarrollo sostenible del sistema de pensiones español.

La trascendencia histórica de la Comisión es bastante notable desde sus inicios, empezando por su primera gran aportación, la cual ocurrió con las **primeras recomendaciones** del Pacto de Toledo en el año 1995, donde analizan tanto la evolución del sistema de pensiones como su estado en el momento, por lo que, con las recomendaciones lanzadas, se pretendía favorecer una sólida sostenibilidad de las pensiones, además de expresar innovaciones en el sistema para ligar las cuestiones ya mencionadas en el párrafo anterior.

Destacando los principales aspectos expresados en las recomendaciones de 1995, encontramos que el Pacto de Toledo llevó a cabo una distinción entre las pensiones contributivas y las no contributivas, este hecho, **desde un punto de vista jurídico**, favorece el desarrollo posterior de medidas y políticas legislativas con el que paliar los devenires de la sociedad a medida que cambiaba. Al igual que mantuvieron la edad de jubilación en 65 años, instando la revalorización de las pensiones ligadas al IPC, para así mantener el poder adquisitivo y promover el progreso social y económico de manera equitativa que nuestra CE expresa, como ejemplos destacamos los artículos 41, 41 y 50 de nuestra CE.

Tras la creación de dicha Comisión, el Gobierno y los sindicatos crearon la «**Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad**

Social» en la cual, **a nivel temático**, incrementa el número de años para el cómputo de cálculo del número de años sobre los que se calculan las pensiones, además de llevarse a cabo la creación del llamado «**Fondo de Reserva de la Seguridad Social**» -el cual figuraba en las recomendaciones del Pacto de Toledo del año 1995-. En conclusión, el Fondo se constituye como una garantía de las pensiones de cara a posibles épocas de debilidad económica, teniendo una regulación propia que explicaremos en el apartado siguiente, además de los perjuicios económicos por los cambios sociales que influyeron directamente en el Fondo.

2.1 El Fondo de Reserva de la Seguridad Social

La creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social tuvo su aparición en la recomendación 2 del Pacto de Toledo en el año 1995, donde mencionaban que: «*El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. (...)*»⁹

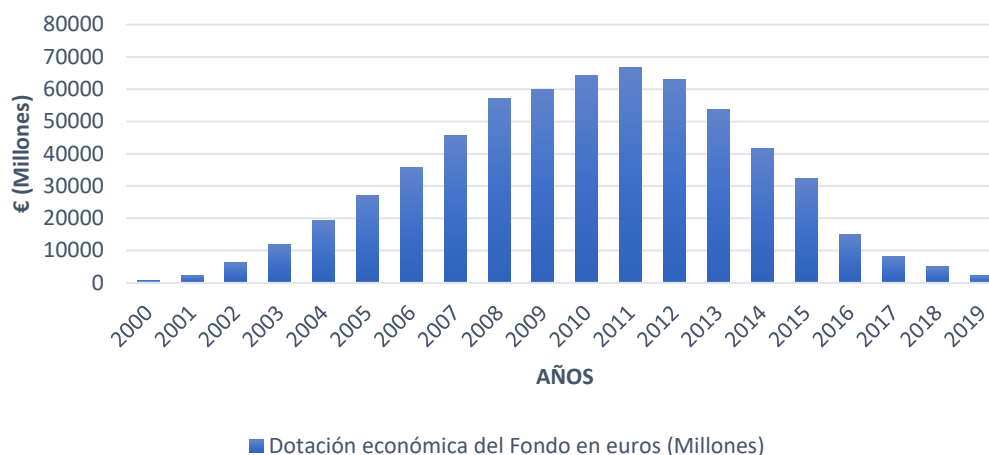
Tras dicha recomendación, entre otras, se creó la mencionada ley 24/1997, modificando un precepto de la LGSS para crear el Fondo de Reserva, y explicando de manera sucinta la forma de dotarlo, económicamente hablando. No obstante, hasta el año 2000 no se empieza a inyectar dinero en dicho Fondo, con una cuantía de 601,012 millones de euros.¹⁰

Respecto al marco normativo del mismo, vemos que tiene su propia regulación en el «**Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Seguridad Social**», más concretamente, en el **Título I, Capítulo VII, Sección 4ª** sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social -comprenden los artículos situados entre el 117 y el 127-. Además de otros textos normativos, este adquiere relevancia, al explicar la constitución de dicho Fondo, donde en el propio artículo 117 expresa que se situará en la **Tesorería General de la Seguridad Social**, por lo que, en los PGE, al expresar que dotarán de una cantidad económica a la **TGSS**, hacen referencia a la aportación económica que se establece para engrosar al Fondo.

⁹ Recomendaciones del Pacto de Toledo. (1995).

¹⁰ Unión General de Trabajadores. (s/f). El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Gráfica 2.1. Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social



Elaboración propia con datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2020).

En la anterior gráfica, se puede resaltar un hecho, y es que, como bien hemos expresado antes, la tasa de dependencia empezó a superar el **50 por ciento a partir del año 2012**, y observamos su influencia en el Fondo, constando que en el año 2012 empieza a disminuir drásticamente la dotación que se ha ido realizando progresivamente y de forma positiva desde el año 2000 hasta el año 2011, a consecuencia del superávit que existía en aquellos entonces.

Por tanto, este es otro perjuicio destacable del hecho de no tener un sistema de pensiones sostenible con una visión de futuro lejano, el tener que acudir al Fondo para cubrir a las personas pensionistas que sobrepasan al número de cotizantes activos, protegiendo así el principio contributivo de nuestro sistema de reparto, y por ende, la garantía de que todas las personas que cumplan con los requisitos exigidos para las pensiones contributivas se encuentren protegidas bajo el paraguas de la acción protectora de la Seguridad Social, tal y como figura en el **artículo 42.1 c)** de la LGSS, aspecto jurídico de suma importancia que muestra la importancia de un sistema de pensiones suficiente y sostenible.

En el año 2019, encontramos que la dotación económica que posee el Fondo es de apenas unos 2.150 millones de euros, siendo, incluso, inferior a la dotación que tenía el Fondo en el año 2001 (2.433 millones de euros).

Expresando la situación más actual, según el proyecto de los presupuestos generales del estado de 2021, se consigna un crédito para 2021 de 143.064 millones de euros,

siendo esto un 3 por ciento más que en 2020, tanto por el incremento del número de pensionistas como de la revalorización de un 0,9 por ciento de las pensiones¹¹. Se observa un incremento del gasto público por ayudar a la seguridad social, entrando en una especie de «**bucle de gasto**»¹², habiendo dejado claro que el Fondo no va a poder aguantar mucho más esta situación, y más con la crisis acaecida por el COVID-19.

Para tratar de paliar esta problemática social, además de la «exigencia» de Bruselas -para poder transmitir a España la cantidad aproximada de 140.000 millones de euros del «**Next Generation UE**»¹³, tal y como expresa el preámbulo del «**Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.**»- de reformar ciertos aspectos, entre ellos, las pensiones, por lo que el 19 de noviembre de 2020 se aprobó el «Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo», con 22 recomendaciones en total, las cuales analizaremos las que nos conciernen en el siguiente subapartado.

Destacamos que en nuestra CE se expresa la garantía constitucional de establecer un sistema protector que se corresponda con los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social¹⁴, por lo que, el precepto consagra «*un régimen publico cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo... un núcleo o reducto indisponible por el legislador*», tal y como expresa el TC¹⁵, por ende, conociendo que se ha de preservar en la medida de lo posible, la **garantía institucional de la Seguridad Social**, donde se encuentran las pensiones públicas, se requiere de una mayor protección jurídica que fortalezca el marco normativo en el que se encuadra para evitar problemáticas jurídicas-sociales, como por ejemplo; una profunda crisis en la Seguridad Social que sea imposible de asegurar la suficiencia que tiene el sistema

¹¹ Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, (2020). Presentación del proyecto de presupuestos generales del estado 2021. *Secretaría General Técnica. Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones*, 347.

¹² Entiendo de esta manera, que la seguridad social, al no poder sustentarse con las cotizaciones activas para poder hacer frente a las pensiones actuales, se encuentra en un momento de gasto, más que de ingreso. Y si requiere del estado para inyectarle dinero, ayudando así a hacer frente a esas pensiones, se encuentra en gasto igualmente, conformando una especie de «**bucle de gasto**».

¹³ Es el **Instrumento Europeo de Recuperación**, implicando, en España, unos **140.000 millones de euros** en forma de trasferencias y préstamos en el período 2021-2026.

¹⁴ Artículo 41 de la CE.

¹⁵ Sentencia del **Tribunal Constitucional**, núm. 32/1981. Fundamento jurídico 3º.

de pensiones español hoy en día, aumentando más aún la **tensión sostenibilidad-suficiencia**.

2.2 Recomendaciones del Pacto de Toledo

Aun tratándose de 22 recomendaciones en total, vamos a tratar las que más confrontación jurídica presentan.

En primer lugar, nos encontramos con la «**Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones**», la cual expresa firmemente el rechazo del cambio de nuestro sistema de reparto a uno de capitalización de las cotizaciones. Además, de un cambio bastante característico que ha dado de qué hablar, y es el hecho de que todas *«las prestaciones y servicios que no tengan una naturaleza estrictamente contributiva se financien a través de la imposición general»*, es decir, que se sufraguen con los PGE, en vez de tener que aportar esa cantidad económica la seguridad social.

En dicha recomendación, en palabras del Administrador Civil del Estado José Antonio Panizo Robles, se deja claro que *«las personas jóvenes son protagonistas esenciales en el fortalecimiento del sistema de Seguridad Social, de modo que la recuperación de la confianza perdida en el mismo exige la adopción de cuantas medidas sean necesarias para hacerlas partícipes de la necesidad de su recomposición y de sus bondades.»*¹⁶

Por tanto, existe una importancia imperante en que los jóvenes coticen de manera activa para poder «equilibrar la balanza» de la tasa de dependencia en la seguridad social, y así lo aclaman desde el Pacto de Toledo, respaldando el futuro de los pensionistas.

La siguiente que localizamos es la «**Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero**», donde, siguiendo el hilo de la financiación a través de la imposición general para prestaciones no contributivas de la recomendación anterior, aquí detallan de un modo más contundente el motivo y cuáles *«prestaciones, políticas o partidas, han de salir de la financiación de las cotizaciones para situarse en la cobertura*

¹⁶ Panizo Robles, J. A. (2020). De nuevo el pacto de Toledo. Breve análisis de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del «Pacto de Toledo», aprobado por el pleno del congreso de los diputados el 19 de noviembre de 2020. *Revista de trabajo y seguridad social*.

financiera de las transferencias estatales a la Seguridad Social»¹⁷ tienen que pasar a ser cubiertos con los PGE en vez de con las cotizaciones de la seguridad social, tales son:

- 1) Las reducciones en la cotización, además de las prestaciones asistenciales del sistema de protección por desempleo.
- 2) Las ayudas a determinados colectivos por medio de la anticipación de la edad de jubilación dependiendo de qué tipo de actividad se trate.
- 3) El complemento por maternidad, necesitando de un reajuste en caso de proceder con ello.
- 4) Los incrementos que perciben las personas viudas mayores de 65 años sin trabajo ni rentas.
- 5) Y por último, las relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor.

Este conjunto de prestaciones, políticas o partidas constituyen lo que para el Pacto denomina los «**gastos impropios**» de la seguridad social¹⁸, estimando dicho Pacto que la financiación total de dichos gastos termine en el año 2023. De hecho, se prevén ciertas cantidades de financiación por parte del Estado mediante los PGE debido a esta recomendación, para poder equilibrar las cuentas e ir, poco a poco, separando las fuentes. Con lo que, destacamos la siguiente tabla según el artículo 12.4 LPGE, donde figuran las «*transferencias del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020:*»

¹⁷ Panizo Robles, J. A. (2020).

¹⁸ Encuentra su origen en el **artículo 109.2 del TRLGSS** referido a los recursos generales de la Seguridad Social, tal que expresa que en su «*modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social*», mientras que en su modalidad contributiva, gira en torno a las cuotas de las personas obligadas.

Tabla 2.1. Tabla referenciando los traspasos a realizar el Estado a la Seguridad Social mediante los PGE del 2021.

CONCEPTO	MILES DE EUROS
Para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor.	2.784.724,51
Para financiar reducciones en la cotización a la Seguridad Social.	1.779.447,58
Para financiar otros conceptos en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020.	9.364.827,91
TOTAL A TRASPASAR	13.929.000

Elaboración propia con datos de la «Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.»

El instrumento que se va a llevar a cabo es el empleo de los fondos públicos para poder financiar esos «**gastos impropios**» de la Seguridad Social y llevar a cabo la efectiva separación de poderes, formalizando la **garantía de separación de poderes** que propugna tanto el Pacto de Toledo, como el propio TRLGSS. Y el marco jurídico en el que se sustenta dichas acciones lo encontramos en la **disposición final trigésima octava, apartado siete de la LPGE**, modificando la disposición adicional trigésima segunda de la LGSS, cuya financiación se llevará a cabo de manera anual; «*en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.*»

Al fin y al cabo, observamos como, aun estando expresa en el artículo 109.2 de la LGSS la separación de poderes, la Seguridad Social financia prestaciones no contributivas, viendo como dichos instrumentos jurídicos no preservaban la garantía de contributividad que nuestro sistema posee.

Por otro lado, situamos la «**Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones**». En este apartado, la Comisión hace alusión al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones ligándolas al IPC real, asegurando la revalorización mediante la ley.

Además, la Comisión estipula la obligación que tendría el Estado de financiar el «exceso» que se pudiese ocasionar en relación con el **IPC real** (si la cuantía aumenta por encima del IPC real, el Estado se encargaría de sufragar ese incremento con cargo a otros recursos financieros), al fin y al cabo, esto seguiría el camino de avalar la separación de fuentes. Este tipo de asunto lo trataremos con posterioridad, debido al hecho de que, el **artículo 58 de la LGSS** referido a la **revalorización de las pensiones**, se mantiene suspendido tras la revalorización que se expresa en el presupuesto para la Seguridad Social de 2021 (0,9 %, influyendo en las no contributivas en un 1,8 %). En este contexto, resulta relevante la adaptación que tratan de hacer con la realidad social que vivimos, para garantizar *«mediante las pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad»*, según el **artículo 50 de la CE**.

Otro apartado que influye es la **«Recomendación 3. Fondo de reserva»**, explicando la Comisión la problemática del vacío del Fondo, destinando la mayoría de sus recursos a la financiación de los gastos de la Seguridad Social, así lo podemos observar en la **«Gráfica 2.1. Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social»**. La Comisión propugna la garantía del Fondo estableciendo que, una vez que el Fondo se equilibre, financieramente hablando, los excedentes de cotizaciones deberán ser ingresados en el Fondo sin ningún tipo de límite presupuestario, y dicha cuantía se ha de utilizar sola y exclusivamente para sufragar las prestaciones contributivas, además de abogar por el establecimiento de un remanente mínimo del Fondo de Reserva. Y por último, destacan que el Fondo no es *«el mecanismo adecuado para resolver desequilibrios financieros de naturaleza estructural.»*, no obstante, sí para los desequilibrios coyunturales entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Se debe de entender que la importancia del Fondo en el curso de su existencia, constituye un **respaldo de las prestaciones** en caso de problemas económicos, por ende, **a nivel jurídico**, es entendible que dicho Fondo se emplee exclusivamente para las prestaciones contributivas y sufrague los impedimentos que puedan surgir en el equilibrio financiero de la Seguridad Social, garantizando el progreso social y económico que expresa el **artículo 40 de la CE**.

3. LOS PRINCIPALES RETOS EN LA TENSIÓN SOSTENIBILIDAD-SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES.

3.1 Evolución demográfica.

Una de las cuestiones más trascendentales en nuestro sistema, ha sido y es el crecimiento exponencial que experimenta nuestra sociedad, donde en el año 2000 la esperanza de vida media era de unos 79,34 años, y en el año 2019 de unos 83,58, un aumento de cerca de cinco años de edad.

Esto produce varios efectos adversos a nivel social:

- 1) En primer lugar, el hecho de aumentar la tasa de crecimiento vegetativo negativo.
- 2) Al darse el anterior fenómeno y aumentar la esperanza de vida media de la población, se da una discordancia legal entre los cotizantes activos y las personas pensionistas.
- 3) Y por último, al encontrar una mayor distinción entre la edad de jubilación y la edad a la que fallece la persona, existe un prolongamiento en el tiempo de recibir la cuantía que le corresponda en relación con sus bases de cotización.

Estos asuntos son los que el legislador ha tratado de solventar, modificando el marco normativo y actuando el Pacto de Toledo con sus múltiples recomendaciones.

3.1.1 Tasas de natalidad VS Tasas de defunciones

Referido al primer aspecto del que hablábamos, en el primer semestre de 2020, nos encontramos con que el número de nacimientos se reduce un 4,2% y aumenta en un 19,6% el número de defunciones, con un crecimiento vegetativo negativo de 94.326 personas¹⁹, produciéndose un desequilibrio generacional importante.

Debido a esto, crecen exponencialmente los pensionistas, y no favorece a la creación de un mayor número de población activa para compensar el pago de esas pensiones. Todo esto viene por el fruto de la generación del baby boom (entre los años 60 y 80), donde las tasas de fertilidad eran muy altas, sumado a la baja natalidad que vamos observando desde el final del baby boom -y continúa disminuyendo ese nivel-.

¹⁹ INE (2020). Movimiento Natural de la Población. Primer semestre 2020.

Encontramos dos factores relevantes:

- 1) Primero, el hecho de que existe una **disminución de la natalidad**, donde «*la proporción de viejos aumenta porque va siendo menor el tamaño de las generaciones de niños que se van incorporando*», -denominado; envejecimiento por la base-. (Monereo Pérez et al, 2020)
- 2) Y, en segundo lugar, la **disminución progresiva de las tasas específicas de mortalidad**, aumentando las expectativas de vida -denominado, envejecimiento por la cúspide-. (Monereo Pérez et al, 2020)

De hecho, según la RACEF, se observan los siguientes datos con base en las situaciones anteriores, en donde «*España cuenta con 6.934.897 personas menores de 15 años que representan el 14.8% de la población, 30.879.932 personas entre 15 y 65 años (66.1%) y 8.908.151 personas mayores de 65 años (19.1%)*», por ende, encontramos una situación alarmante por el conflicto que encontramos entre la población joven y la envejecida²⁰.

3.1.2 Esperanza media de vida

Actualmente, el último dato ofrecido por el INE referido a la esperanza media de vida expresada en años, nos arroja un número de años de 83,58, situación que ha ido aumentando exponencialmente conforme pasaba el tiempo.

Tabla 3.1. Proyección de la esperanza de vida al nacimiento en España hasta el año 2049.

AÑOS	ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO	
	Hombres	Mujeres
2020	80,01	85,44
2029	82,31	87,11
2039	83,66	88,09
2049	84,65	88,88

Elaboración propia con datos del INE (2020)²¹.

²⁰ Gil-Lafuente, A. M., Torres-Martínez, A., Guzmán-Pedraza, T. C. y Boria-Revertes, S. (2019). El proceso demográfico en España: análisis, evolución y sostenibilidad. *Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras*. Pp 24-25.

²¹ Proyecciones de población 2020-2070, (2020). Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf.

El efecto inmediato que encontramos con base en lo introducido en este apartado y en la **tabla 3.1** citada, es que nuestra población a medida que crecen los años aumenta la vejez de la misma. De hecho, esta prolongación unida al anterior factor explicado, comprometen al sistema financiero de la Seguridad Social, sobrecargándola, afectando principalmente en los sistemas de previsión social -los cuales hacen frente a las necesidades imperiosas de la sociedad, enmarcadas como «prestaciones no contributivas»-. No obstante, también viene condicionado por el factor jurídico-constitucional referido al carácter público del sistema de la seguridad social -principio de solidaridad, entre otros-.²²

Si observamos la esperanza de vida contados a partir de los 65 años, observamos que se encuentra en una media por ambos sexos de 21,57 años, según datos ofrecidos por la INE, por ende, esto choca de manera directa contra el **principio de contributividad** de nuestro sistema, por el simple hecho de que, aún existiendo garantías para proteger las pensiones de esta situación, no cabe duda de que si sigue creciendo de esta manera la esperanza de vida, nuestro **sistema jurídico** encontrará un **problema de sostenibilidad** mayor, al no poder garantizar de manera casi íntegra ese principio de contributividad, teniendo que centrarnos más en el **principio de solidaridad** para ofrecer una pensión digna a todas las personas que se encuentren en esa situación²³.

3.2 Envejecimiento activo y pensiones de jubilación.

En primer lugar, debemos de entender el significado del envejecimiento activo y el porqué juega un papel importante para la sostenibilidad. Según la **OMS**, *«es el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen»*.

El origen inmediato que encontramos con base en la definición proporcionada por la OMS y el objetivo que buscan con ello, lo aplicamos al ámbito laboral para poder relacionarlo con el ámbito de la sostenibilidad, y, por ende, de la definición

²² Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R. y Maldonado Molina, J. A. (2020). Manual de Seguridad Social. *Tecnos*, 16.

²³ Al fin y al cabo, nuestro sistema se configura, principalmente, en un sistema universal garantista, predominando ese concepto de solidaridad para cubrir las necesidades de todas las personas necesitadas.

global extraemos que el envejecimiento activo en el **aspecto social**, se entiende como «*el fomento de la continuidad de la presencia social de las personas mayores*»²⁴. De hecho, así lo corroboran los **principios de las NNUU en favor de las personas de edad**, el cual se adopta por la Asamblea General de las NNUU el 16 de diciembre de 1991 -concretamente, la **Resolución 46/91-**, referido a la participación de estas personas, en cuanto a que «*deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.*» Por tanto, conforme a este principio en concreto, y destacando la importancia vinculante que tienen entre sí el envejecimiento activo y la sostenibilidad de las pensiones, encontramos que se aplican diversas medidas para poder dar garantizar la correcta aplicación de la participación de las personas de edad, y para garantizar la sostenibilidad de las pensiones. Entre las medidas llevadas a cabo, se destaca la **ampliación de la jubilación ordinaria**, integrando a las personas de edad en la participación social al tener que trabajar durante un tiempo más prolongado. Uniendo los anteriores factores, encontramos que en el aprovechamiento del envejecimiento activo se encuentra una forma de **reducir gastos** en cuanto al pago de pensiones se refiere, aplicando medidas que traten de **garantizar la sostenibilidad**, y así ahorrando el pago de pensiones a la vez que van cotizando mientras van alcanzando la edad de jubilación.

3.2.1 Retraso en la edad de jubilación.

Una de las medidas que ya hemos comentado para la sostenibilidad, es el retraso de la edad de jubilación ordinaria, y es que, en la actualidad, como ya hemos visto, se sitúa en los 65 años, y en el año 2027 en los 67, se trata de una prolongación de 2 años más en los cuales se seguirá cotizando, además de ahorrar ese pago de pensión correspondiente durante ese tiempo determinado²⁵.

A esto se le añade otro aspecto, y es que, al entrar en vigor el prolongamiento progresivo de la edad de jubilación, modificó otro parámetro dentro del ET, concretamente, su disposición adicional 10ª, gracias a la **Ley 3/2012, de 6 de julio**,

²⁴ Gala Durán, C. (2015). Las medidas de fomento del envejecimiento activo y su posible impacto sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2.

²⁵ (Gala Durán, C., 2015).

de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En resumidas cuentas, la consecuencia directa de dicha reforma se concretó en la eliminación de la posibilidad mediante las negociaciones colectivas de acceder a la jubilación forzosa, es decir, *«se da cuando se obliga a los trabajadores, si previamente está contemplado en el convenio colectivo, a jubilarse obligatoriamente cuando alcanzan la edad ordinaria de jubilación vigente.»*²⁶ Esto favorecía la sostenibilidad, en el sentido de que, al no poder acudir a esta vía, los trabajadores que quisiesen continuar con el trabajo, podrían hacerlo sin ningún problema, y esto se traduce en un prolongamiento en el tiempo en el que la Seguridad Social no debe de pagar la pensión a la persona de edad, unido al hecho de que seguiría aportando al sistema mediante las cotizaciones.

Sin embargo, esta medida ya no se contempla, debido a que el texto normativo **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** volvió a permitir esta clase de negociaciones.

En cuanto a la **valoración** que sigue la doctrina de esta situación, encontramos que debido al hecho de que hasta el 1 de enero de 2027 no observaremos grandes mejoras en la sostenibilidad por no aplicarse el retraso de la edad de jubilación de manera plena. Se prevé un ahorro de un 3 por ciento del PIB, sin embargo, también influye de manera directa en el acceso a la pensión de jubilación, al acceder de manera más tardía, junto a la recepción de una cuantía menor. Esto ya no solo afecta a un plano económico, sino a un plano jurídico y social. Por un lado, referente al plano social, encontramos el gasto que suscitará al sistema al tener que invertir en mayor magnitud en las pensiones no contributivas y asistenciales, esto sumado a una población envejecida y empobrecida a la hora de adquirir las prestaciones debidas como pensión²⁷.

Esto influye en el **ámbito jurídico** al vulnerar a largo plazo los preceptos 40 y 41 de la CE, al desestabilizar la sostenibilidad financiera, no promoviendo el progreso social y económico de la sociedad. Entonces vemos que no es suficiente retrasar la edad de jubilación y aplicar medidas para la jubilación activa -cuestión que

²⁶ Campmany, J. (2019). ¿Qué es la Jubilación Forzosa? Campmany Abogados. <https://www.campmanyabogados.com/blog/jubilacion/forzosa>.

²⁷ (Gala Durán, C., 2015).

trataremos a continuación-, sino que ha de ir en consonancia con la revalorización efectiva de las pensiones.

3.2.2 La jubilación activa

Con base en el envejecimiento activo, nos encontramos con otra medida que complementa ese fomento de participación. El marco legislativo donde encontramos esta figura se encuentra en el **Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo**, de hecho, en el propio **preámbulo** del mismo encontramos que, junto con la jubilación activa -la compatibilidad entre la vida activa y pensión- y demás novedades *«permiten satisfacer las Recomendaciones del Consejo de la UE de 10 de julio de 2012 en el ámbito de la sostenibilidad del sistema de pensiones y el impulso del envejecimiento activo»*, por ende, se encuentra ligado a la sostenibilidad financiera.

La forma de **garantizar** el fomento del envejecimiento activo y a la vez, tratar de equilibrar la tensión sostenibilidad-financiera, mediante esta figura, se consigue permitiendo a los pensionistas acceder a un puesto de trabajo, con la condición de percibir la mitad de la prestación correspondiente, además de cotizar únicamente por la **IT** y por **CCPP**, junto a una **cotización especial de solidaridad** del 8 por ciento, teniendo en cuenta que *«en los regímenes de trabajadores por cuenta ajena se distribuye entre la empresa y el pensionista, corriendo a cargo de la empresa el 6 por 100 y del trabajador el 2 por 100»* (Gala Durán, C., 2015).

En conclusión, se busca la mayor participación social de las personas de edad, sin embargo, se busca también garantizar la sostenibilidad de la Seguridad Social con los siguientes métodos:

- a) Reduciendo la percepción de la pensión a un 50 por ciento,
- b) Se continúa cotizando a la Seguridad Social,
- c) Y, por último, se evita el pago del complemento a mínimos.

4. UN FACTOR INTRÍNSECO EN LA SUFICIENCIA: LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES.

Primeramente, cabe señalar que la función tradicional de la revalorización de las pensiones consiste en evitar los efectos adversos de la inflación en el poder adquisitivo de los pensionistas, situación que se encuentra amparada bajo la CE, concretamente en el artículo 50 del mismo.

Se hace necesario establecer la diferencia entre **revalorización** y **actualización** de las pensiones, que según el TC; «a efectos terminológicos, que el legislador utiliza el término *revalorización* para hacer referencia al incremento de la cuantía de las pensiones al comienzo de cada año y el término *actualización* para hacer referencia a la cantidad que debe abonarse a los pensionistas en caso de que el IPC real sea superior al IPC previsto»²⁸, sin embargo, en la práctica, se acaban utilizando de manera casi igualitaria, como si se tratasen de **sinónimos** al fin y al cabo, dotando a la revalorización de un carácter genérico, y a la actualización de un carácter específico que deriva de la revalorización²⁹.

Una vez analizada la terminología aplicable a grandes rasgos, procederemos a analizar la situación actual del sistema de pensiones español, para poder contrastar la **tensión suficiencia-sostenibilidad de España**.

Con base en el **Índice de Pensiones Global del Mercer CFA Institute de 2020**, España arroja un porcentaje del 71% respecto a la suficiencia -superando con creces la media que se sitúa en un 60.9%- y un 27.5% referido a la sostenibilidad -una cifra muy por debajo de la media que se sitúa en un 50%, además de verse influenciado por la crisis de la COVID-19-, por ende, encontramos que España ofrece unas pensiones bastante suficientes, o dicho en otra terminología, generosas³⁰.

Observamos esa tensión tan predominante entre la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones del sistema español, acarreando ciertas problemáticas dicha situación.

No obstante, a pesar de este nivel de suficiencia tan elevado, España no siempre ha permanecido así. Con anterioridad al año 2013, el nivel era bajo, existían problemas

²⁸ STC 49/2015, de 5 de marzo. F.J.2.

²⁹ Pérez del Prado, D. (2019). Qué es, dónde está y qué hacer con la revalorización de las pensiones. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 60, 119-134.

³⁰ La reforma del sistema español de pensiones, más necesaria que nunca para frenar los daños económicos del Covid-19. (2020). Mercer. <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/global-pension-index-2020.html>.

para garantizar el poder adquisitivo de las pensiones que se enmarcan en el **art. 50 de la CE**.³¹

Con la creación del nuevo **marco jurídico** para la revalorización de las pensiones, con la ley 23/2013, no precisamente se observa una garantía de la revalorización propiamente dicha, por el hecho de que, en el propio preámbulo ya se observa que se busca la mejora de la sostenibilidad financiera a tenor de la revalorización de las pensiones, al contrario de enforzarse en el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Y es que, a este respecto, los autores Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. han sostenido que *«no sería constitucionalmente lícito reducir la adecuación y capacidad adquisitiva de las pensiones en aras de la sostenibilidad del sistema "por sí mismo", sino que la sostenibilidad del sistema, asegurada en la medida necesaria por transferencias del Estado, debe garantizar, y tiene como límite, la suficiencia de las pensiones, medida a través de su adecuación y actualización para proporcionar suficiencia económica a sus titulares»*³².

Aun así, conforme la problemática que ha sufrido la suficiencia de las pensiones, según los datos ofrecidos por **Mercer en el año 2018** -primera vez en el que Mercer incluye a España en sus análisis de pensiones junto a otros tres países-, observamos que arroja una cifra de 68.7 por ciento, volviendo a superar la media de todos los países a los que se analizan. Sin embargo, observamos que la situación de la sostenibilidad era ligeramente superior a la actual -comprensible por la pandemia que se vive en la actualidad, con efectos negativos en la economía-³³.

Inclusive, el Banco de España califica las pensiones públicas españolas de ser **«en exceso generosas»**³⁴, no obstante, no todo es oro lo que reluce. Se emplean en el informe un análisis financiero y no tiene en cuenta aspectos sociales que afectan directamente a las pensiones, versan sobre los valores reales de la pensión actual. Por ende, interpreta

³¹ (Pérez del Padro, D., 2019).

³² Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (2014). El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 5, 2014, p. 20.

³³ La sostenibilidad es el principal reto del sistema de pensiones de España, según el Global Pension Index, (2018). Mercer. <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/global-pension-index-espana.html>.

³⁴ Hernández de Cos, P., (2020). El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y evaluación de los acuerdos del pacto de Toledo. *Banco de España*.

de manera errónea el **nivel jurídico-institucional** de la seguridad social, ya que, en efecto, si bien nuestro sistema mantiene el principio de contributividad entre otros, el Banco de España estipula un carácter contributivo completo a nuestro sistema de seguridad social, el cual debemos de recordar que se trata de un sistema de reparto, donde influye de manera marcada el principio de solidaridad -entre jóvenes y mayores, por ejemplo-, perdiendo cierta fiabilidad el encuadre de una relación completamente ligada entre lo que se cotiza y lo que se percibe, típico de los sistemas de capitalización.

Sin embargo, **Eurostat** desmintió el mito referido a la excesiva generosidad del sistema público de pensiones español³⁵, utilizando un indicador socioeconómico que influye de manera representativa en la capacidad de satisfacción de las situaciones de necesidad (ejemplo expreso de la garantía a preservar esa capacidad de satisfacción la podemos encontrar en el artículo 12 de la **Carta Social Europea**, el cual conecta con el **Código Europeo De La Seguridad Social**, en su artículo 25 que engloba un conjunto de preceptos), y no es otro que el riesgo de pobreza relativa que experimentarían las personas pensionistas en España respecto a la media europea. Dicho riesgo nos sitúa por debajo de la media europea.³⁶

Por consiguiente, si bien existen medios económicos-financieros que avalan en cierto sentido la generosidad de España, a un plano jurídico-institucional y social, muestran carencias que requieren de ser subsanadas para poder llegar a ese nivel de «generosidad» que se propugna, afectando, igualmente, al gasto social del que tanto se menciona si se mantiene un nivel de suficiencia demasiado elevado en relación con el de sostenibilidad financiera, encontrando uno de los factores en esta base la tensión suficiencia-sostenibilidad del sistema de pensiones públicas españolas.

Se observa que una vez descartadas las medidas garantistas referidas a la sostenibilidad, quedando en suspense el **factor de sostenibilidad** del que se buscaba equilibrar la balanza, solo permanecen los mecanismos de garantías para asegurar el poder adquisitivo de los pensionistas. Por ende, analizándolo desde una **perspectiva garantista**, observamos que se busca preservar la garantía de la suficiencia de las pensiones.

³⁵ 1 in 7 pensioners at risk of poverty in the EU. (2019). Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190115-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>.

³⁶ Molina Navarrete, C. (2020). El «nuevo dardo» (contra la Seguridad Social) en «la palabra» (del Banco de España): ¿«suficiencia» versus «generosidad»? *Revista de trabajo y seguridad social. CEF*, 449-450, 5-20.

No obstante, la preservación de la revalorización cuenta con **suficientes instrumentos jurídicos** para mantener un nivel más que suficiente en el ámbito de las pensiones. En efecto, por mucho mecanismo que exista para garantizar dicho poder adquisitivo, la tensión suficiencia-sostenibilidad financiera vulnera de manera contundente al poder adquisitivo, al no poder mantener un nivel de estabilidad financiera de manera estable y correcta, influyendo negativamente en el PIB de España y vulnerando la garantía del equilibrio presupuestario. De ahí a que entremos en el «**bucle de gasto**» que mencionamos con anterioridad, ya que si bien se mantiene una suficiencia digna, no existe un equilibrio presupuestario suficiente como para rendir al nivel de la suficiencia, entrando en conflicto con el **artículo 135 de la CE**, ya que los poderes públicos deberán de garantizar el principio de estabilidad presupuestario, teniendo por ende, que aportar un monto económico que garantice el equilibrio presupuestario.

Entonces, ¿el legislador tiene la capacidad de garantizar la suficiencia a costa de la sostenibilidad? A ojos del TC se puede contemplar que sí, y es que, teniendo en cuenta el aspecto económico del país, se puede proceder a ello. En un plano económico se puede entender esa influencia tan drástica en este aspecto, sin embargo, en un nivel jurídico, observamos que deja de garantizar la sostenibilidad para garantizar la suficiencia, aumentando la **tensión suficiencia-sostenibilidad**, la cual, como indica la frase, van ligadas para poder formar un sistema público de pensiones garantista, sostenible y suficiente. Los aspectos económicos no son los únicos que influyen a la hora de tomar dicha decisión, debido al hecho de que, **la evolución social y la interpretación dada de las normas**, influyen de un modo u otro en la toma de decisiones. Sin ir mas lejos, si se hubiese presionado en la toma de decisión referida a la sostenibilidad, probablemente existiría un nivel de suficiencia igual o mayor.

Esto será posible ya que, como hemos visto, si bien tenemos suficientes mecanismos de garantía para la revalorización de las pensiones, al existir un déficit tan grande tanto a **nivel institucional como garantista** referente a la sostenibilidad, esa suficiencia no se puede mantener por si sola, por lo que acaba influyendo de manera negativa tanto en el plano económico como en el jurídico que sacrifica un derecho por otro.

4.1 Índice de Revalorización de las Pensiones

Encontramos el origen de dicho índice en la ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema

de Pensiones de la Seguridad Social, con el incremento del **0,25 por ciento**, como mínimo, de las pensiones como medida de revalorización de las mismas, dejando de indexarlas al IPC.³⁷ Se nos presenta el término «**indexar**», el cual adquiere especial relevancia a la hora de expresar la sujeción de las pensiones a algún mecanismo socioeconómico para poder cumplir con el mandato constitucional del **art. 50 CE**, preservando el poder adquisitivo de las mismas. Básicamente, el significado que presenta es el de «*vincular algo a un índice, pues se dice que es “hacer índices de algo”*» (Pérez del Padro, D., 2019).

La razón de ser del uso de la indexación, consiste en evitar los efectos de la **inflación** y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, no obstante, existe una diferencia respecto a otros métodos de garantía de la revalorización de las pensiones, y es que, confiere un ápice de **automaticidad** que encuentra su origen en la transferencia de la determinación del poder adquisitivo de un plano político a uno jurídico. Si bien se actualiza de manera automática a tenor de uno o varios índices - por ejemplo, el IPC-³⁸.

Como bien hemos citado, el origen inmediato de la revalorización es el mantener el poder adquisitivo, cosa que no del todo se logró con el **IRA**, y esto se debe a que, el cálculo que se mantenía para poder establecer la subida porcentual que correspondiese en el momento, se realizaba con los siguientes factores:

- a) Los ingresos de la Seguridad Social,
- b) Número de pensiones contributivas del Sistema,
- c) Variación interanual de la pensión media del sistema en un año,
- d) Y por último, el importe de los gastos de la Seguridad Social.³⁹

Por consiguiente, observamos el **prevalimiento** de la sostenibilidad nacional del sistema en vez de la suficiencia propiamente dicha para la que se estableció la citada medida frente a las fluctuaciones del mercado.⁴⁰

Existía un **problema constitucional** con base en lo mencionado, y es que, debido a la crisis que se vivía sobre el año 2012, se procedió a crear un marco normativo que

³⁷ Morgado Panadero, P. (2019). Las reformas permanentes de ingresos y gastos de la seguridad social: revalorización de pensiones, cotización y encuadramiento. *Trabajo y derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 52.

³⁸ (Pérez del Padro, D., 2019).

³⁹ STC 49/2015, de 5 de marzo. (F.J.2)

⁴⁰ (Morgado Panadero, P., 2019).

modificase, principalmente, a la revalorización y actualización de las pensiones, dejando en suspense la aplicación de ambos factores según el método empleado en la LGSS del año 1994. Como venimos expresando, la idea de esto -que más adelante, con la creación del texto legislativo ley 23/2013, se aplica un nuevo método de revalorización, el IRA- era la de que el **legislador adecuase la revalorización** basándose en la sostenibilidad, entre otros factores ya citados, del sistema de pensiones español, derivando en un recurso de inconstitucionalidad en representación de 146 diputados de la baja cámara frente al **Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social**, más concretamente el artículo 2.1 sobre la actualización y revalorización de las pensiones, donde expresa que *«Se deja sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en el apartado 1.2 del artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril.»*

Entre los preceptos que se vulneran, según la parte que interpone el recurso, encontramos los artículos **9.3 CE**⁴¹ -debido a que considera que la suspensión de la actualización de las pensiones es contraria a la retroactividad de las disposiciones que restringen los derechos individuales, y que a su vez se amparan de manera constitucional, en relación con el mandato constitucional de actualización periódica de las pensiones con el objetivo de garantizar el poder adquisitivo que propugna el artículo 50 CE-⁴².

Y el **33.3 CE**⁴³ -por el hecho de que se entendía que el texto normativo procedía a una expropiación que vulnera al derecho a ver actualizada la pensión de los titulares de las mismas en su modalidad contributiva en 30 de noviembre de 2012, actualizada mediante una paga única cuyo importe resultaría de la diferencia entre

⁴¹ «3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»

⁴² STC 49/2015, de 5 de marzo. (Antecedente 2º).

⁴³ «3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.»

la inflación prevista para el periodo anual del 30 de noviembre de 2011 al 30 de noviembre de 2012, y a incorporar dicha diferencia a la base de la pensión que correspondería al año 2013. Todo esto se traduce, a sus pareceres, en una expropiación inconstitucional al vulnerar uno de los requisitos para acceder al mismo que propugna el precepto constitucional citado.⁴⁴

El TC se pronunció sobre esta cuestión, dejando claro que *«la expresión “de acuerdo con lo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado” supone reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización de las pensiones en función de las posibilidades económicas del Sistema, sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales»*⁴⁵, entonces, no constituye un **hecho inconstitucional** el llevar a cabo este tipo de acciones en pro de las necesidades sociales, teniendo como base la solvencia económica por la que atraviese la sociedad en ese momento, cuestión que, como se puede contemplar en la sentencia, ha sido objeto de debate en el TC por la problemática expresada. Referido al carácter retroactivo de la normativa que infringe el precepto **9.3 CE**, el origen de la situación atañe a que la actualización se realiza **cada 31 de diciembre** -año natural-, y dicho marco jurídico se realiza el 30 de noviembre, publicándose el 1 de diciembre. No obstante, aun siendo anterior -esto se hizo así, por el hecho de que la revalorización figuraría en los **PGE de 2013**-, la consolidación efectiva de la revalorización de las pensiones por parte de los pensionistas no se llevó a cabo -porque, como bien hemos mencionado, no se hace efectiva hasta el día 31 de diciembre-, teniendo solo una mera expectativa de recibirla. Como consecuencia de esto, debido a que al aprobarse el Real-Decreto Ley 28/2012, **no existía** una relación firme integrada al patrimonio de las distintas pensiones, solamente funcionaba de manera expectante, **rechaza** el TC que el texto legislativo objeto de recurso incurra en un supuesto de **retroactividad de grado máximo** prohibido por el 9.3 CE.⁴⁶

Y por último, en cuanto al **artículo 33.3 CE**, encontramos que según la doctrina y jurisprudencia, solamente son indemnizables las privaciones de los derechos que

⁴⁴ STC 49/2015, de 5 de marzo. (Antecedente 2º).

⁴⁵ STC 49/2015, de 5 de marzo (F.J.5).

⁴⁶ STC 49/2015, de 5 de marzo (F.J.5).

sean ciertos, actuales y efectivos, en consecuencia, no lo serán los derechos que sean futuros o eventuales.⁴⁷ Por ende, en este caso de lo que se ha privado a los pensionistas es de la expectativa que antes se citó, no siendo un derecho cierto, actual y efectivo, no siendo por consiguiente, expropiatorio.⁴⁸

Basándonos en lo referenciado, encontramos que el **TC dilucidó** la cuestión de la revalorización tan polémica, desestimando el recurso y dejando claro que **no va en contra de nuestra CE**.

Analizando dicho índice desde otra **perspectiva más jurídica**, encontramos que la suficiencia mejoraba mínimamente a nivel individual del pensionista, pero a costa de la sostenibilidad financiera, ya que, como bien hemos citado, se tenían en cuenta tanto los ingresos como los gastos de la Seguridad Social, y analizándolo con perspectiva histórica, la Seguridad Social incurría en un déficit de manera constante, es decir, mas gastos que ingresos, arrojando cifras negativas. Entonces, aumentaban las pensiones de los pensionistas a medida que aumentaba el gasto social en el que incurría la seguridad social para poder pagar ese sobre coste de las pensiones. Esto va a tenor de las medidas de garantía que establece el gobierno que presida España, entonces los mecanismos de garantía que se utilicen van en constante cambio conforme al gobierno.

Por consiguiente, el aspecto más trascendental a tomar sería el de la **aplicación de un factor de sostenibilidad** que rompa los esquemas de déficit institucional y normativa que garantice ambos derechos, el de la revalorización y el de pensiones sostenible. En países como, por ejemplo, Suecia, que tienen un nivel de sostenibilidad elevado, pueden garantizar de cierta manera la suficiencia de las pensiones, por el hecho de que existirá un equilibrio financiero, como mínimo, garantizado, para poder hacer frente a esa actualización de las pensiones sin que irrumpa en el equilibrio presupuestario del estado.

4.2 Ligar las pensiones al Índice de Precios al Consumo.

El IRA dura unos años, concretamente hasta el año 2018 -siendo este el último año en aplicarse-, ya que en el año 2019 es cuando entra en aplicación la nueva

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 108/1986 de 29 de julio. (F.J.20).

⁴⁸ STC 49/2015, de 5 de marzo (F.J.6).

revalorización que incluye 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.**

El origen del texto normativo surge con base en la indexación de la revalorización de las pensiones en el año 2019 de acuerdo al IPC previsto, argumento que encontramos en el propio preámbulo del RD citado. Por ende, de nuevo no se aplicarán los artículos 58 de la LGSS y 27 de la ley de clases pasivas del estado -ambos referencian la revalorización de las pensiones-, teniendo en cuenta, además, la sostenibilidad financiera del sistema.

Tal y como dispone la **Disposición Adicional Primera del presente RD** sobre la revalorización de pensiones, en un plazo de seis meses el Gobierno pudo adoptar las medidas para adaptar la revalorización y aplicarlas al sistema de la manera más eficiente posible, en la manera que establece el **artículo 1 del RD** referido a normas sobre determinación y revalorización de pensiones y otras prestaciones públicas, donde figura el hecho más primordial que es el **incremento del 1,6% respecto al importe que tendrían que haber recibido en 2018 si se hubiesen revalorizado conforme al IPC.** Estableciendo un tope máximo de 2.659.41 euros mensuales.

No obstante, según la doctrina jurídica y economistas no encuentran la garantía del poder adquisitivo del artículo 50 CE en la indexación al IPC, basándose en las consecuencias de la inflación que lastraría al «conjunto de precios» del mercado, esto se denomina **«efectos de segunda ronda»**, situación en la que la subida de la inflación provoca a su vez una subida en los bienes y servicios que están indexados al IPC⁴⁹. En resumidas cuentas, *«las subidas del IPC generan efectos de segunda vuelta, y a su vez los efectos de segunda vuelta generan inflación y subidas del IPC, y las subidas del IPC generan más efectos de segunda vuelta»*.⁵⁰

Esto desemboca en que dicho valor resulta ineficiente, no siendo un mecanismo adecuado de fijación de precios según el IPC.

A tenor de lo explicado, debemos de destacar ciertos aspectos de especial relevancia. Y es que, aun procediendo a tomar ciertos índices para la revalorización y actualización de las pensiones, si no se actualiza de una manera efectiva y

⁴⁹ Consejo Económico y Social, (2015). Sobre el Proyecto de Real Decreto de desindexación de la economía española.

⁵⁰ IPC y efectos de segunda ronda (segunda vuelta) en la inflación, (2008). Rankia.
<https://www.rankia.com/blog/ipc/373819-ipc-efectos-segunda-ronda-vuelta-inflacion>.

adecuada, no se garantiza la suficiencia que propugna la CE, perdiendo poder adquisitivo por la **pobre sostenibilidad** que posee el país. Por lo que los mecanismos de garantía serían inservibles en el contexto en el que si bien el poder adquisitivo aumenta conforme al IPC, si el mismo se mantiene en una constante inflación, pierde valor el aumento del pensionista, alargándose de manera casi infinita el aumento del IPC junto a las pensiones, y por tanto, a medida que más aumenta, más se devalúa tanto la pensión del pensionista como las medidas de garantía frente a la revalorización de las pensiones.

Esto se acaba traduciendo en un **excesivo costo social** para la institución de la seguridad social, que a su vez vulneraría el precepto 135 de la CE, referido al equilibrio presupuestario, debido al hecho de que, si bien los poderes públicos garantizarían estos principios amparados a **nivel constitucional**, el nivel económico de los poderes públicos procede de la economía del país, que se aporta a nivel de ciudadanía, influyendo de una manera negativa en el PIB real de España y en el poder adquisitivo del país.

Por tanto, ¿se garantizarían las pensiones en caso de llegar a este extremo? Al contrario, sobre el papel puede parecer bastante prudente y convincente llegar a este **instrumento jurídico-económico**, sin embargo, irrumpiría contra los artículos 135 y 50 de la CE medio-largo plazo, y por ende, acabaría siendo inconstitucional por el enorme desorden social que provocaría dicha medida. Ciñéndonos a lo ya expresado, lo fundamental es el establecer mecanismos de garantía referidos a la sostenibilidad de las pensiones para poder garantizar la conservación del poder adquisitivo de los mayores.

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones que extraigo a título personal de la temática llevada a cabo en este trabajo, es que, si bien se ha tratado de un modo u otro de garantizar la **revalorización de las pensiones públicas** -aspecto fundamental para preservar el poder adquisitivo de la población pensionista-, observamos que no por existir un texto normativo que englobe los mecanismos que cada gobierno estime oportuno para ese momento, se traduce eficazmente en una verdadera revalorización conforme a las problemáticas sociales y económicas de cada situación. Destacando el gran impacto negativo que la COVID-19 ha suscitado, y sigue sus efectos a día de hoy, frente a la garantía de las pensiones.

Algo se saca en conclusión de manera clara, adquiere una importante relevancia el hecho de que la población que se enmarca en el rango de tener la capacidad de encajarse en la **población activa** -de los 18 a los 65 años-, es la población que marcará las pautas del futuro de la tensión suficiencia-sostenibilidad del sistema español de pensiones públicas. Por ende, se ha de **fomentar** de una manera más directa el **empleo de la juventud y el mantenimiento de las mismas** para garantizar un equilibrio más correcto en la **tasa de dependencia**, y bajar el nivel tan elevado que tiene. Junto a las políticas activas de empleo más eficientes para las personas que se encuadran en como población activa, y el empleo de métodos que eviten el costo excesivo de las pensiones a la seguridad social, se podrá mantener un equilibrio financiero y, a la par, jurídico, al no tener que acudir de una manera exhaustiva al uso de reales decretos o reformas que modifiquen «**sustancialmente**» el marco ya establecido -si bien observamos la amplia **facultad** que posee el legislador a la hora de llevar a cabo el uso de dichos instrumentos que modifiquen el funcionamiento de la seguridad social-

Por otro lado, nos encontramos con la inclusión del **IRA** que revolucionó la revalorización de las pensiones, junto a los estudios de las ventajas e inconvenientes de ligar la revalorización de las pensiones al **IPC**. Y un aspecto que encontramos, es el hecho de que ambos instrumentos jurídicos encuentran un aspecto positivo a la par que negativo, por consiguiente, una manera correcta de llevar a cabo nuestra revalorización debe de encontrar su origen en la implementación debida de **ambas corrientes**, es decir, el poder adquisitivo debe de estar ligeramente influenciado por los cambios del mercado

del IPC, ya que con ellos, se referencia al mercado. No obstante, no debería de mantener esa ligadura tan **severa** que obstaculiza la lucha contra la inflación del mercado, que entraría en un bucle por ende, con un aumento constante en las vertientes mercado-pensiones. Entonces, nos encontraríamos con un claro ejemplo de un marco normativo que aun expresando el modo de garantizar la revalorización, no existiría esa efectiva garantía de la misma.

A tenor de lo citado, la corriente referente al IRA que se debe de tener en cuenta, es el aspecto jurídico que toma el legislador para establecer ese **porcentaje de revalorización en las pensiones**, adaptándose a cada situación social y económica que atravesase el país en esos señalados momentos. Uniendo las referencias del IPC junto al estudio de la situación financiera y social nacional, se puede lograr un **índice eficaz** que verdaderamente se adapte a los obstáculos financieros, traducándose en un texto legislativo verdaderamente eficaz.

Finalmente, otro aspecto a tratar consiste en la implementación en la seguridad social española el sistema de pensiones de Suecia, con los llamados «**sistemas de cuentas nocionales o de aportación definida**». Funcionan de manera más que decente en Suecia, referencia de sostenibilidad y transparencia en pensiones, no obstante, existe un factor relevante en cuanto al empleo de esta clase de sistemas, las costumbres sociales y nivel de vida de cada país. De hecho, en Italia no ha funcionado, donde se introdujo legalmente pero no se ha aplicado, en Polonia derivó en un fracaso por la insuficiencia prestacional que hizo imposible mantener ese sistema, augurando un futuro no muy decente en nuestro sistema de pensiones, el cual se desmarca del sistema sueco de pensiones, necesitando una reforma legislativa de una magnitud bastante relevante, y la costumbre a nivel social y económico al que tendría que someterse España y nuestra Seguridad Social para poder mantener una suficiencia prestacional, evitando caer en los obstáculos a los que se ha enfrentado Polonia a nivel sostenible.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, O. (2019). Envejecimiento y pensiones: situación, perspectivas y retos. *Banco de España*.
- Consejo Económico y Social, (2015). Sobre el Proyecto de Real Decreto de desindexación de la economía española.
- Gala Durán, C. (2015). Las medidas de fomento del envejecimiento activo y su posible impacto sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. *Trabajo y derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2.
- Gil-Lafuente, A. M., Torres-Martínez, A., Guzmán-Pedraza, T. C. y Boria-Revertes, S. (2019). El proceso demográfico en España: análisis, evolución y sostenibilidad. *Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras*.
- Hernández de Cos, P. (2020). El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y evaluación de los acuerdos del pacto de Toledo. *Banco de España*.
- Hernández de Cos, P. (2020). Los principales retos de la economía española tras el Covid-19. Comparecencia en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica de España tras el Covid-19 / Congreso de los Diputados, el 23 de junio de 2020. *Banco de España*.
- Molina Navarrete, C. (2020). El «nuevo dardo» (contra la Seguridad Social) en «la palabra» (del banco de España): ¿«suficiencia» versus «generosidad»? *Revista de trabajo y seguridad social. CEF*, 449-450, 5-20.
- Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R. y Maldonado Molina, J. A. (2020). *Manual de Seguridad Social*. Tecnos.

Morgado Panadero, P. (2019). Las reformas permanentes de ingresos y gastos de la seguridad social: revalorización de pensiones, cotización y encuadramiento. *Trabajo y derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 52.

Panizo Robles, J. A. (2020). De nuevo el pacto de Toledo. Breve análisis de las recomendaciones del informe de evaluación y reforma del «Pacto de Toledo», aprobado por el pleno del congreso de los diputados el 19 de noviembre de 2020. *Revista de trabajo y seguridad social*.

Pérez del Prado, D. (2019). Qué es, dónde está y qué hacer con la revalorización de las pensiones. *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 60, 119-134.

Recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020 en formato PDF.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (2014). El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 5, 2014, p. 20.

Tortuero Plaza, J. L. (2014). Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 5, 109-130.

7. WEBGRAFÍA

1 in 7 pensioners at risk of poverty in the EU. (2019). Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190115-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>.

Campmany, J. (2019). ¿Qué es la Jubilación Forzosa? Campmany Abogados. <https://www.campmanyabogados.com/blog/jubilacion/forzosa>.

IPC y efectos de segunda ronda (segunda vuelta) en la inflación, (2008). Rankia. <https://www.rankia.com/blog/ipc/373819-ipc-efectos-segunda-ronda-vuelta-inflacion>.

La reforma del sistema español de pensiones, más necesaria que nunca para frenar los daños económicos del Covid-19. (2020). Mercer. <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/global-pension-index-2020.html>.

La sostenibilidad es el principal reto del sistema de pensiones de España, según el Global Pension Index. (2018). Mercer. <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/global-pension-index-espana.html>.

Proyecciones de población 2020-2070, (2020). Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf.

8. ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 108/1986 de 29 julio de 1986.
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/671>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 32/1981 de 28 de julio de 1981.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 37/1994 de 10 de febrero de 1994.
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2554>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 49/2015 de 5 de marzo de 2015.
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24347>.

9. ÍNDICE DE LEGISLACIÓN

Carta Social Europea revisada, hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, y Declaración que España desea formular. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 267, 15 de febrero de 2019, pp. 1 a 23. https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/BOCG/A/BOCG-12-CG-A-267.PDF.

Constitución española. *Boletín Oficial del Estado*, 311, 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.

Instrumento de ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964. *Boletín Oficial del Estado*, 65, 17 de marzo de 1995, pp. 8503 a 8519. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1994/04/16/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1994/04/16/(1)).

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 184, de 2 de agosto de 2011, pp. 87495 a 87544. <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/08/01/27>.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral *Boletín Oficial del Estado*, 162, de 7 de julio de 2012, pp. 49113 a 49191. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-9110>.

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. *Boletín Oficial del Estado*, 312, de 28 de diciembre de 2012, pp. 88156 a 88670. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-15651>.

Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 309. De 26 de diciembre de 2013, pp. 105137 a 105144. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13617>.

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. *Boletín Oficial del Estado*, 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 125958 a 126732. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17339>.

Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 289, de 1 de diciembre de 2012, pp. 83175 a 83179. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14695>.

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. *Boletín Oficial del Estado*, 65, de 16 de marzo de 2013, pp. 21441 a 21474. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2874.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11724>.

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. *Boletín Oficial del Estado*, 314, de 29 de diciembre de 2018, pp. 129875 a 129939. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-17992>.

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 126733 a 126793. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340.