

EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD: ¿EL CABALLO DE TROYA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES?

BORJA SUÁREZ CORUJO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid

*“O encerrados en esta madera ocultos están los aqueos,
o contra nuestras murallas se ha levantado esta máquina para espiar nuestras casas
y caer sobre la ciudad desde lo alto, o algún otro engaño se esconde:
Teucros, no os fiéis del caballo”
VIRGILIO (Eneida, Libro II)*

EXTRACTO

Palabras Clave: Seguridad Social, factor de sostenibilidad

El factor de sostenibilidad se ha convertido en un novedoso elemento de los sistemas públicos de pensiones de reparto ante el previsible envejecimiento de la población derivado del alargamiento de la esperanza de vida y la jubilación de la generación del “baby boom”. En España, la reforma de 2011 previó la incorporación de este mecanismo de ajuste automático, pero dejó pendiente su desarrollo. La propuesta de factor de sostenibilidad recientemente presentada por el Comité de expertos designado por el Gobierno plantea la introducción de un factor de sostenibilidad de “tercera generación” compuesto por dos componentes: el Factor de Equidad Intergeneracional y el Factor de Revalorización Anual. El presente trabajo realiza un análisis muy crítico de esta propuesta por entender que su no se limita a plantear un mecanismo de ajuste del sistema, sino un cambio de modelo de Seguridad Social en la medida que implica un recorte importante de la cuantía de las pensiones públicas.

ABSTRACT

Key Words: Social Security, Sustainability factor

Sustainability factor has become a new element of public pensions for distribution systems with the expected aging of the population resulting from the lengthening of life expectancy and the retirement of the “baby boom” generation. In Spain, 2011 reform envisaged the incorporation of this automatic adjustment mechanism, but left pending its development. Proposal of factor of sustainability recently submitted by the Committee of experts appointed by the Government poses the introduction of a factor of sustainability of “third-generation” made up of two components: the Factor of Intergenerational Equity and Annual Revaluation Factor. This work make a very critical analysis of this proposal to understand that its not limited to consider a mechanism for adjustment of the system, but a change of model of Social Security to the extent that involves a large cut in the amount of public pension.

ÍNDICE:

1. UN ‘CUERPO EXTRAÑO’ EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD
2. LA CONFIGURACIÓN DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL
3. UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL INFORME DE LOS ‘EXPERTOS’ SOBRE EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD
 - 3.1 El “pecado original”: las discutibles premisas de partida del Informe
 - 3.2 El Factor de (in)equidad Intergeneracional
 - 3.3. El Factor de Revalorización Anual: la garantía de pérdida de poder adquisitivo
4. REFLEXIONES FINALES

Uno de los aspectos más novedosos –y trascendentes– de la reforma de 2011 fue la previsión de un factor de sostenibilidad de la Seguridad Social, un mecanismo de ajuste automático de los parámetros del sistema que pretende garantizar su adaptación a los cambios demográficos y, con ello, su equilibrio y viabilidad, evitando que el gasto en pensiones se convierta en una carga excesiva para las cuentas públicas¹. Cuál sea su configuración constituye un aspecto decisivo para el futuro de nuestro sistema público de pensiones, la pieza principal de nuestro Estado de Bienestar. De ahí el interés que suscita la propuesta de regulación contenida en el *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones* que fue entregado al Gobierno, para su remisión al Pacto de Toledo, el pasado 7 de junio de 2013.

1. UN ‘CUERPO EXTRAÑO’ EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

El punto de partida para este análisis no puede ser otro que la preocupación por el futuro incremento del gasto público en pensiones como consecuencia de la jubilación de los *baby boomers* y el alargamiento de la esperanza de vida. La configuración de los sistemas de reparto de prestación definida “blindaba” –en parte, al menos– a los pensionistas: la población activa cargaba con el peso de las pensiones. Pero los cambios demográficos y tensiones de la tasa de dependencia que se avecinan llevan a cuestionar la efectividad / justicia de esa fórmula tradicional y a plantear la siguiente cuestión: ¿quién debe soportar el esfuerzo adicional que será necesario para financiar las pensiones en las próximas décadas? Se plantea, pues, como una cuestión de justicia intergeneracional, de búsqueda de un reparto equitativo de las cargas. Tal es la dimen-

¹ OECD, *Pensions Outlook 2012*, p. 46.

sión moral del instrumento diseñado por un creciente número de sistemas de Seguridad Social para hacer frente a estos retos: el factor de sostenibilidad.

Los rasgos específicos de cada uno de los *mecanismos de estabilización automáticos* –otra denominación para los factores de sostenibilidad– que la mayoría de países de la OCDE han introducido en los últimos años son el resultado de la combinación de diversos parámetros que, desde una perspectiva teórica pueden presentarse del siguiente modo². Antes debe advertirse que la atención principal se centra en los sistemas de reparto de prestación definida³ y que los efectos son muy dispares en función de cuáles sean las opciones elegidas.

Un primer criterio relevante en el diseño del mecanismo es el que define los parámetros de referencia en la aplicación del factor. Dado que la principal amenaza para los sistemas de pensiones en el largo plazo es el envejecimiento de la población, es lógico que el parámetro más habitualmente utilizado sea el que atiende a la evolución de la esperanza de vida. Pero hay que ser conscientes de que esta vinculación del factor de sostenibilidad a la esperanza de vida lleva asociados otro tipo de problemas que pueden generar distorsiones y desigualdades⁴. Menos frecuente, pero igualmente relevante en términos de envejecimiento de la población, es la reducción de la tasa de dependencia, esto es, la proporción del número de pensionistas respecto de la población en activo, un parámetro que está llamado a jugar un papel más destacado en la medida en que nos encontramos a las puertas de que accedan a la jubilación los “baby boomers”, la generación más numerosa de nuestra historia. En fin, de acuerdo con esta lógica de vinculación del factor al envejecimiento la introducción de otros elementos de referencia debería ser sólo complementaria. Es el caso de variables de carácter económico como la evolución del PIB o la de los ingresos de la Seguridad Social, que pueden ser particularmente relevantes a efectos de revalorización de las pensiones y que –debe tenerse presente– adolecen de un importante riesgo de volatilidad.

En segundo lugar, otro aspecto importante en la aplicación del factor es la identificación de la variable o variables afectadas(s). Es decir, una vez consta-

² Bosworth, B.P.–Weaver, R.K. “Social Security on Auto-Pilot: International Experience with Automatic Stabilizer Mechanisms”, Center for Retirement Research at Boston College Working Paper, N° 18, 2011, pp. 6 ss.

³ Los sistemas (nocionales) de contribución definida, como el de Suecia, Italia y Polonia, tienen algunas singularidades que aquí no interesan (OECD, *Pensions at glance*, 2011, p. 81).

⁴ Bosworth y Weaver apuntan a la incertidumbre de si la reducción de la mortalidad trae aparejada también una caída de la morbilidad con lo que ello implica en términos de necesidad de cuidados; o las diferentes tasas de mortalidad en función de la renta económica: ¿es justo reducirle la pensión a un trabajador manual cuya expectativa de vida es más reducida porque la esperanza de vida global se ha alargado? (“Social Security...”, *op. cit.*, p. 30).

tado el desequilibrio –o amenaza del mismo– para el sistema, hay que determinar qué aspectos de su configuración van a verse afectados, lo que es tanto como determinar cuáles son los colectivos que deben soportar el correspondiente ajuste paramétrico (pensionistas actuales o futuros) que resulta de la revisión⁵.

Cabría hacer una clasificación de las posibles fórmulas –variables– distinguiendo aquellas que se sitúan en la esfera de los ingresos (incrementándolos) de las que lo hacen en la correspondiente a los gastos (reduciéndolos). En verdad, en la práctica las soluciones se concentran en esta última área, lo que de por sí es muy revelador de la “filosofía” que inspira este tipo de mecanismo y su articulación. Así, la buscada reducción del gasto se puede producir elevando la edad de jubilación⁶, endureciendo otros requisitos necesarios para el acceso a la pensión –señaladamente, el número de años cotizados exigidos para alcanzar una pensión “completa”⁷– o, de manera más drástica –y, en principio, más regresiva–, reduciendo la cuantía de las pensiones, sea la cuantía inicial⁸ –tal es el caso del Factor de Equidad Intergeneracional propuesto por el grupo de ‘expertos’ en España– o la resultante de la revalorización posterior –por ejemplo, el Factor de Revalorización Anual–. Como criterio adicional, es muy relevante en términos de cohesión social y riesgo de pobreza si las rentas más bajas –de trabajadores y pensionistas– reciben algún tipo de protección ante las previsibles reducciones a la baja y el modo en el que tal respuesta se articula.

En todo caso, y aunque sean mucho menos frecuentes⁹, puede establecerse como mecanismo corrector de los desequilibrios el incremento de los ingresos vía mayor aportación del Estado –a través de impuestos generales o de alguno específicamente diseñado para ello– o vía aumento de las cotizaciones sociales¹⁰ del empleador o de los trabajadores; como variante también cabe

⁵ Véase en este sentido: Whitehouse, E. “Life-Expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden?”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 71, 2007.

⁶ Es el caso de Dinamarca, Grecia, Italia, Chequia (OECD, *Pensions Outlook 2012*, p. 65). Una evolución en paralelo de la edad de jubilación respecto de la esperanza de vida es, según la Comisión Europea, una fórmula muy efectiva de reforzar la sostenibilidad del sistema [*Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, 16 de febrero de 2012, COM(2012) 55 final, p. 11].

⁷ Paradigmático es el caso francés que persigue mantener constante la relación entre los años de actividad profesional y la esperanza de vida a partir de la jubilación (OECD, *Pensions Outlook 2012*, p. 65).

⁸ Es el caso de Finlandia y el de Portugal (OECD, *Pensions Outlook 2012*, pp. 55–56).

⁹ Aunque no excepcionales: véase el caso de Canadá (Bosworth, B.P.–Weaver, R.K. “Social Security...”, *op. cit.*, pp. 14 ss.).

¹⁰ Como singularidad, Alemania prevé –con limitaciones– el ajuste de las cotizaciones sociales (OECD, *Pensions Outlook 2012*, p. 66).

optar por el recurso automático al fondo de reserva o instrumentos equivalentes del sistema, o incluso por la emisión de deuda pública.

Como tercer criterio se ha de determinar si el ajuste se realiza de forma anticipada o es un ajuste corrector. En aquél, que responde a una lógica más preventiva, la modificación se produce a partir de previsiones en torno a la evolución del parámetro de referencia de que se trate –señaladamente, la esperanza de vida–, con el riesgo de desviación que ello puede implicar; pero, al tiempo, con la ventaja de poder modular los cambios en el tiempo. Frente a ello, el ajuste corrector es preciso, pues se aplica a partir de datos reales; sin embargo, puede dar lugar a cambios más bruscos que se agravan en los casos de utilización de variables con alto riesgo de volatilidad.

En cuarto lugar, otro criterio relevante es la periodicidad prevista para la aplicación del factor de sostenibilidad. Si es dilatada en el tiempo se corre el riesgo de dar lugar a cambios cuantitativamente importantes, con la frustración de expectativas que ello podría traer consigo y la consiguiente oposición –y coste político– que puede llevar aparejado¹¹. En este sentido, un periodo de referencia reducido –anual, por ejemplo– evita modificaciones abruptas de los parámetros del sistema del lado de los ingresos o de los gastos; pero tiene algo de “engañoso” en cuanto disimula, diluyéndolos en el tiempo, los efectos nocivos que esta formulación lleva aparejada.

Por último, un quinto criterio es el relativo al grado de automaticidad del factor de sostenibilidad. El arco de posibles soluciones abarca desde su diseño como un mecanismo de ajuste inmediato hasta su configuración como “alarma” del sistema (*alarm bell*)¹², pasando por fórmulas más sofisticadas que exijan la observancia de un determinado procedimiento, legislativo o no, que incluso podría condicionarse a la obtención de mayorías (cualificadas, por ejemplo).

Dado el prolongado desarrollo en el tiempo y la vocación de estabilidad de los sistemas de pensiones basados en el compromiso intergeneracional, puede resultar chocante en cierto sentido el carácter automático del mecanismo estabilizador en la medida en que supone constreñir –o suprimir– el margen de decisión política sobre un asunto tan político como la determinación de la cantidad de riqueza que se dedica a la financiación de las pensiones de nuestros mayores. La introducción del factor de sostenibilidad se explica, a mi juicio, desde una triple perspectiva.

¹¹ La OCDE se decanta claramente por una periodicidad frecuente como fórmula más efectiva para evitar la oposición (*Pensions Outlook 2012*, p. 71). Y recuerda la reducción de la cadencia desde los diez a los dos años en Italia, que se aplicará a partir de 2019 tras la “Reforma Fornero” (art. 24 del Decreto Legge 201/2011 del 6 diciembre 2011).

¹² BOsworth, B.P. – Weaver, R.K. “Social Security...”, *op. cit.*, p. 7.

Por un lado, se aprecia una clara desconfianza hacia los políticos como sujetos responsables de la adopción de decisiones. En concreto, la inacción política –derivada de la lejanía en el tiempo de los posibles réditos o del desgaste inmediato que llevan consigo otras decisiones– es un riesgo cierto, que se agrava por la falta de debate serio y riguroso sobre los retos del sistema de pensiones en la opinión pública¹³.

Por otro lado, es ingenuo no advertir que lo que plantea este tipo de mecanismos es una limitación de la solidaridad –¿impuesta por los mercados?– a través de la introducción de medidas más propias de la lógica del seguro que de un régimen de reparto de prestación definida. Cabe incluso ir más allá: la automaticidad como instrumento “técnico” constituye la vía más efectiva –y discreta– para promover una liberación del espacio de las pensiones privadas (planes de pensiones, contratos de seguro) por parte de poderosísimos intereses financieros. Algo que resulta particularmente propicio ante la previsión de que en las próximas décadas la evolución del sistema esté marcada por la jubilación de los “baby boomers” con la consiguiente intensificación de las tensiones financieras que favorecerán las medidas de reducción del gasto.

Y, en fin, este tipo de cambios se ven claramente favorecidos ahora en un contexto de gravísima crisis económica y de entronización de unas políticas de control a ultranza del déficit público; dicho en otras palabras, la actuales tensiones financieras de la Seguridad Social son utilizadas para reducir el gasto en pensiones –la partida más importante en términos numéricos– y con ello enviar un mensaje a los mercados de compromiso inquebrantable con la reducción del déficit público. Desde esta perspectiva, debe repararse en que la introducción de este mecanismo, y su misma configuración, podría resultar “irreversible” por cuanto su supresión (o “dulcificación”) sería interpretada como una falta de compromiso en el control del déficit público, al menos en el actual contexto político-económico¹⁴.

Pese a todo, no debe subestimarse la incidencia desde la esfera política. Paradójicamente el envejecimiento de la población también intensifica el prota-

¹³ Un ejemplo paradigmático es lo sucedido en España justo antes del estallido de la crisis económica. En 2007 se aprobó la Ley 40/2007 que plasmaba el contenido del acuerdo tripartito firmado con los interlocutores sociales en julio de 2006 y que contó con un amplio apoyo parlamentario. Visto con cierta perspectiva, es evidente que las medidas contenidas eran poco ambiciosas. Pero lo sorprendente es que sólo unos meses después el Gobierno español (entonces presidido por Rodríguez Zapatero) remitía a la Unión Europea un Informe (*Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010*, p. 76) en el que anticipaba un cercano (2023) desequilibrio del sistema –con el necesario recurso al Fondo de Reserva– que implícitamente venía a plantear cierta urgencia en la adopción de medidas de mayor calado.

¹⁴ Lo que de nuevo B.P. Bosworth y R.K. Weaver califican de “... era of nervous capital markets...” (“Social Security...”, *op. cit.*, p. 12).

gonismo de la población jubilada cuyo peso está llamado a ser decisivo en las elecciones. No hay que descartar, por tanto, los riesgos de insostenibilidad política de este tipo de mecanismos de ajuste automático¹⁵.

2. LA CONFIGURACIÓN DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Como pieza con la que se completaba el conjunto de cambios paramétricos introducidos por aquella reforma legal, el artículo 8 de la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* incorporó –en los mismos términos que lo había hecho el Acuerdo Social y Económico (ASE)¹⁶– una nueva Disposición Adicional 59ª LGSS en la que se esboza –todavía– lo que viene a denominarse “Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social”, por el cual se prevé a partir de 2027 una revisión periódica de los parámetros de dicho sistema¹⁷ en función de la esperanza de vida para garantizar así su sostenibilidad, es decir, como respuesta en el medio y largo plazo al envejecimiento de la población.

Seguramente la lejanía temporal del momento inicial de aplicación de este mecanismo (2027) explica, siquiera en parte, su tan escueta regulación. Circunscribiéndonos de momento al tenor literal de la Disposición Adicional 59ª LGSS en los términos establecidos por la *Ley 27/2011*, cabe comenzar por subrayar que el aspecto más claro de su redacción es la referencia temporal de aplicación: de un lado, se fija el mencionado año 2027 como punto de partida para una evaluación periódica de la esperanza de vida a los 67 años; de otro, se precisa esa periodicidad: “... cada 5 años...”, es decir, que la primera revisión debería tener lugar en 2032. Una fecha que –no está de más recordar– no es caprichosa, sino que coincide con el momento en el que el incremento del gasto se intensifica por la jubilación de los “baby boomers”.

En cuanto al objeto de la revisión, nada dice aquella disposición sobre los citados parámetros fundamentales¹⁸. Pero dado que la disposición identifica

¹⁵ Acertadamente, llaman la atención sobre este punto: Bosworth, B.P.–Weaver, R.K. “Social Security...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶ Acuerdo firmado por el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME el 2 de febrero de 2011.

¹⁷ El CES consideró que, en realidad, la referencia debería hacerse al sistema de pensiones más que al conjunto del mismo (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, p. 31).

¹⁸ Indirectamente, sí lo hace la Disposición Final 8ª de la *Ley 27/2011* que modifica a su vez la Disposición Adicional 8ª LGSS para precisar que la regulación sobre el factor de sostenibilidad se aplica a todos los regímenes que integran el sistema; algo, por otro lado, que ya podía deducirse de la alusión genérica al “sistema”.

como objetivo “... mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo...”, parece que el legislador –antes el Gobierno y los interlocutores sociales en el ASE– estaría pensando, desde una lógica de contención del gasto, que esas variables a modificar son principalmente la edad de acceso a la jubilación y el periodo de años de cotización exigido para acceder a una pensión “plena”¹⁹.

Eso sí, en principio, nada impediría que el énfasis se pusiera en el lado de los ingresos a través, por ejemplo, de un incremento de las cotizaciones sociales o –más plausible en el medio plazo– el recurso a fuentes alternativas de financiación complementaria a las que expresamente se refiere la Disposición Adicional 12ª de la Ley 27/2011. Y este matiz es importante para evitar el sesgo restrictivo del factor de sostenibilidad: éste parece concebirse –y diseñarse– como un mecanismo garante de la sostenibilidad del sistema en términos equivalentes al actual, lo que no prejuzgaría el tipo de medidas a adoptar pero sí limitaría la reducción de la cuantía de las pensiones. Cosa distinta es la orientación concreta que le haya querido dar el Gobierno del Partido Popular con ocasión de la aprobación de la *Ley Orgánica 2/2012, 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* a la que enseguida se hará referencia.

La disposición legal no especifica tampoco quién debe ocuparse de la revisión de esos parámetros. Es evidente que, en última instancia, será el legislador el encargado de hacerlo en la medida en que esos ajustes implicarían en todo caso cambios legales. Ahora bien, dadas las características de la materia e incluso el origen consensuado de la reforma, convendría reforzar el procedimiento involucrando de manera expresa a los grupos parlamentarios a través del Pacto de Toledo y a los interlocutores sociales. Repárese en que cuanto más amplia sea la participación mayor será la legitimación de las medidas, algo decisivo especialmente si resultan impopulares.

Pero la pieza más importante del esbozo de factor de sostenibilidad es la determinación del elemento que sirve de referencia para la revisión. La Ley 27/2011 fue muy clara en este punto al ligar dicha revisión de los parámetros fundamentales del sistema a “... las diferencias entre la evolución de la espe-

¹⁹ También cabría interpretar que la relación entre estos dos conceptos parece tener una dimensión de globalidad en la que se tiene más presente la necesidad de preservar esa proporción, de manera que si se amplía el tiempo durante el cual se percibe la pensión habría también que extender el esfuerzo contributivo. Tal parece ser la finalidad principal de este instrumento; y desde esta perspectiva deben ser entendidas como aspectos “complementarios” las referencias a la intención de “... garantizar su sostenibilidad...” y a “...la evolución de la esperanza de vida a los 67 años...”.

ranza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027”. Es decir que la salvaguarda del equilibrio del sistema se vinculaba a la evolución de la esperanza de vida, no al simple equilibrio financiero de ingresos y gastos del sistema. Por tanto, hay que entender que el mecanismo no resultaría aplicable por la simple circunstancia de que los gastos del sistema superaran a los ingresos, sino que sólo ante la elevación de la esperanza de vida “a los 67 años” podría plantearse una revisión de los “parámetros fundamentales” del sistema.

No cabe duda de que tal previsión resultaba coherente con el planteamiento global de la reforma como una anticipación a los problemas de crecimiento del gasto en pensiones consecuencia de la jubilación de los *baby boomers* y del envejecimiento de la población. Lo cierto es que ya en la fase previa a la tramitación legislativa surgieron voces que reclamaban la extensión de los parámetros de referencia, en línea con otras experiencias de países de nuestro entorno. La opinión más significada en este sentido fue la del Consejo Económico y Social, el cual en su Dictamen sobre la que luego sería Ley 27/2011 aludía a la relevancia en términos de sostenibilidad del sistema de pensiones de otros aspectos como los relacionados con “... la actividad económica, la evolución del empleo, o la participación laboral”²⁰.

Sin embargo, el desarrollo legal del modificado artículo 135 CE, la citada Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, introduce un novedoso criterio sobre la aplicación del factor de sostenibilidad que, de un modo desconcertante y contradictorio, vino a cuestionar la –todavía hoy vigente– configuración del mismo contenida en la Ley 27/2011.

En concreto, desde un planteamiento –de dudosa constitucionalidad: ¿dónde queda el artículo 41 CE?– que consagra la obligación de equilibrio o superávit presupuestario de la Seguridad Social, el artículo 18.3 LO 2/2012 establece como mecanismo regulador “... en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones...” la revisión de los parámetros de ese sistema a través de una aplicación “... automática [del] factor de sostenibilidad...” al que se refiere la Disposición Adicional 59ª LGSS introducida en 2011.

Ciertamente, esta previsión en torno a la aplicación del factor de sostenibilidad resulta imprecisa por al menos dos razones. De una parte, su diseño adolece de excesiva laxitud: cuando alude a una proyección del déficit del sistema de pensiones en el largo plazo, ¿a qué se refiere? Porque lo que ya dicen las proyecciones es que el gasto en pensiones va a incrementarse notablemente

²⁰ CES, *Dictamen 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social, del Consejo Económico y Social* (aprobado por el Pleno el 23 de marzo de 2011), p. 31.

en las próximas décadas. Dada la previsión del carácter automático del factor de sostenibilidad, ¿significa ello que el Gobierno podría hacerlo en cualquier momento? Un temor que se agrava por la actual situación financiera de la Seguridad Social que ha cerrado el ejercicio de 2012 con un déficit de 10.131 millones de euros (aproximadamente un 1% del PIB).

De otra parte, no queda muy claro qué quiere decir el artículo 18.3 LO 2/2012 cuando contempla que esa aplicación del citado factor se producirá “... en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011...”. Resulta confuso no sólo porque el citado artículo 8 sea algo abstruso y no especifique en qué circunstancias y con qué sentido se ha de producir la revisión, sino porque se vincula a la evolución de la esperanza de vida siendo así que los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones pueden aflorar incluso aunque esa variable permanezca estable.

3. UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL INFORME DE LOS ‘EXPERTOS’ SOBRE EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Ni la Ley 27/2011 ni la Ley Orgánica 2/2012 establecieron ningún calendario de desarrollo de las genéricas previsiones sobre el factor de sostenibilidad. En cambio, la presión de las instituciones europeas en este sentido –seguramente con cierto “regocijo” del Gobierno español– ha sido intensa desde antes incluso de la entrada en vigor de la propia regulación²¹. Por eso no sorprendió que 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*, incluyera previsiones una Disposición Adicional 9ª en la que el propio Gobierno se instaba a sí mismo a crear, en el plazo máximo de un mes, “... un Comité de Expertos independientes...” con el fin de elaborar un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social “... en línea con lo previsto en la D.A. 59ª LGSS, introducida por la Ley 27/2011...”, para su posterior remisión a la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

²¹ La *Recomendación del Consejo Europeo sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015*, de 6 de julio de 2012, aludiera expresamente a la regulación del factor de sostenibilidad entre las tareas pendientes para el periodo de 2012-2013. La misma *Recomendación* recientemente aprobada por el Consejo Europeo (21 de junio de 2013) en relación con el Programa Nacional de Reformas de 2013 y el Programa de Estabilidad para 2013-2016 precisa que la regulación de dicho factor debe producirse antes del final del presente año 2013.

Ese grupo de ‘expertos’ –con un claro sesgo profesional de sus integrantes– elaboró en un breve plazo de tiempo el citado *Informe*²² –más una propuesta de regulación– sobre el factor de sostenibilidad²³, que fue entregado al Gobierno el pasado 7 de junio de 2013. En él se plantea la creación de un factor de sostenibilidad que es ampulosamente presentado como de “tercera generación” por cuanto combina dos fórmulas (subfactores) de ajuste: el *Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)*, que afecta a la cuantía de las pensiones inicialmente reconocidas; y el *Factor de Revalorización Anual (FRA)*, referida al mecanismo de actualización periódica de todas las pensiones. Tratándose de un cambio de tanto calado e impacto social y económico, un análisis crítico es pertinente.

3.1. El “pecado original”: las discutibles premisas de partida del Informe

Sin entrar todavía en la regulación concreta de los dos factores que plantea el Informe, es obligado hacer algunas consideraciones generales que ponen de relieve las debilidades e insuficiencias del planteamiento de partida de los ‘expertos’ y que en buena medida condicionan el resultado final.

Lo primero que sorprende es que el Informe ignore el contenido –casi la existencia– de la reforma de 2011. Los ‘expertos’ dan a entender que no se ha introducido ningún cambio relevante en el sistema de pensiones desde hace años²⁴, cuando lo cierto es que, de un lado, todos los análisis realizados sobre la Ley 27/2011 coinciden en reconocer que se trata de una reforma del sistema público de pensiones ambiciosa²⁵ –probablemente la más ambiciosa desde su creación– y que, de otro, las medidas allí contenidas apenas han comenzado a aplicarse este mismo año con un despliegue progresivo hasta 2027. Desde esta perspectiva no extraña –aunque es igualmente criticable– que el Informe no respete el mandato de actuación “... en línea con lo previsto...” por la Ley 27/2011; aunque, como se ha visto, la citada norma no hace más que un esbozo del nuevo factor sí perfila algunos rasgos importantes y, en este sentido, ningún

²² *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*

²³ El contraste con el encargo que recibe la *Commission pour l’avenir des retraites* en el caso francés es clamoroso. Sirva sólo como muestra que sus trabajos se desarrollan durante casi un año y que cuentan para ello con una “hoja de ruta”, un mandato claro y preciso sobre los aspectos a tratar en su informe.

²⁴ Ya en la presentación el Informe señala, en tono de reproche, que las reformas que se plantean “... debería(n) haberse abordado hace bastantes años...”.

²⁵ Véase, por todos: Cruz Villalón, J. “Líneas de tendencia de las reformas en materia de protección social”, *Temas Laborales*, nº 112, 2011, pp. 13 ss.

espacio hay, por ejemplo, para la regulación del componente de revalorización anual. En este punto la extralimitación del Informe respecto del mandato legal es indiscutible.

Igualmente criticable es, desde esta perspectiva general, que los ‘expertos’ den por supuesto los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones –más allá de vagas referencias al envejecimiento de la población y al incremento de la tasa de dependencia–, cuando tanto la OCDE²⁶ como la Comisión Europea²⁷, e incluso el propio Gobierno español²⁸, señalan lo contrario: reconocen que gracias a la reforma de 2011 el gasto en pensiones contendría su crecimiento de aquí a mitad de siglo para situarse por debajo del 14% en 2060. Ese nivel de gasto es inferior al que hoy corresponde a otros países importantes, por lo que los ‘expertos’ deberían haber explicado por qué España no puede asumir en esta materia un esfuerzo equivalente al que realizan nuestros socios. En verdad, tal circunstancia lo que “certifica” es la sostenibilidad del nivel de gasto proyectado. Cosa muy distinta es que los ‘expertos’ consideren que es excesivo destinar tantos recursos públicos a las pensiones; pero entonces deberían haberlo planteado así para no incurrir en un riesgo de reproche por falta de honestidad intelectual al presentar como inevitable lo que no es más que una –legítima– opción ideológica.

Quizá el origen de esta debilidad del Informe reside en la concepción de la “sostenibilidad” de la que parten los ‘expertos’. Sea por convicción o sea por interés, identifican sostenibilidad con “... lo que el sistema puede pagar por sí mismo...”²⁹ que desde su perspectiva corresponde fundamentalmente a lo ingresado por cotizaciones sociales; cuando, en realidad, la clave estaría en que el gasto en pensiones no exceda de una proporción razonable de la renta generada por el conjunto de la sociedad.

Tampoco justifica el Informe las razones de la urgencia en el procedimiento y en la aplicación del nuevo mecanismo. Choca que una iniciativa de

²⁶ Véase: OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems ?in OECD and G20 Countries*.

²⁷ Véanse dos informes de la Comisión Europea: *2012 Ageing Report (Underlying Assumptions and Projection Methodologies)*, 2011; y *Pension Adequacy Report* (mayo 2012). España gastaba en 2010 un 10,1%, mientras que la media UE-27 era 11,3 y la de los países de la zona euro 12,2%. La previsión de gasto en España para 2030 es del 10,6% (lo que en 2010 gastaba Alemania, 10,5) y todavía en 2035 no pasaría del 11,3. A partir de ahí el crecimiento del gasto se intensificaría hasta alcanzar el 14% del PIB en 2050 (entonces baja por la progresiva desaparición de los “baby boomers”: 13,7% en 2050); un nivel de gasto inferior todavía al que hoy (dato de 2010) corresponde a Francia (14,6%), Italia (15,3%) o Austria (14,1%).

²⁸ La Ministra de Empleo y Seguridad Social así lo reconocía en el Congreso de los Diputados en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 5/2013 celebrado el 11 de abril de 2013.

²⁹ *Informe, op. cit.*, p. 9.

este tipo con un impacto económico y, sobre todo, social tan importante se “despache” en pocas semanas sin tiempo real suficiente para un análisis detenido de la situación actual y de las implicaciones propuestas³⁰.

Y en cuanto a la aplicación temporal del factor diseñado –entre 2014 y 2019³¹–, no se explican las razones ni se entiende la premura. Genéricamente, sólo se hace referencia a que “... el desequilibrio actualmente existente entre ingresos y gastos del sistema se iría acumulando en el tiempo...”, como si la caída de la afiliación como consecuencia de la crisis económica no fuera a recuperarse ni el corto, ni el medio, ni el largo plazo. Bien al contrario, se apela a sus “bondades” y a “... la intensidad con que se envía la señal de determinación a la hora de enfrentarse con el problema de la sostenibilidad del sistema de pensiones...”. Incluso con cierto descaro se hace referencia a la reducción de “... las incertidumbres de los pensionistas actuales y futuros”, cuando más bien es justamente todo lo contrario³²: ¿hay algo que pueda generar más incertidumbre a los pensionistas que no saber si sus pensiones van a depreciarse año tras año?

A este respecto, cabe señalar que si lo que se pretende es dar respuesta a las actuales tensiones financieras del sistema –un “déficit” del 1% en 2012–, la solución propuesta es equivocada, porque el origen de esos problemas reside en la caída de la afiliación provocada por la crisis económica y la política “austericida” aplicada, y no en desequilibrios estructurales: con el nivel de afiliación previo a la crisis –por encima de 19 millones de trabajadores– hoy la situación financiera sería holgada. Por su parte, si de lo que se trata es de hacer frente a los retos del futuro, es exigible no actuar con precipitación y, en tal sentido, sería razonable esperar algunos años para comprobar el impacto de las medidas contenidas en la reforma de 2011.

En fin, desde esta perspectiva general cabe ya apuntar la idea central de este análisis que el examen particular del FEI y FRA corrobora. Lo que los ‘expertos’ plantean no es un ajuste del modelo de pensiones, sino un auténtico cambio sistémico cuyos dos rasgos fundamentales, estrechamente conectados, son la reformulación a la baja de la cuantía de las pensiones y cierta mercantilización de la conceptualización del derecho a la pensión.

3.2. El Factor de (in)equidad Intergeneracional

El *Factor de Equidad Intergeneracional* (FEI) se presenta como un meca-

³⁰ En ese sentido se expresa el voto particular del profesor J.L. Tortuero Plaza.

³¹ En el caso del FRA los dos escenarios contemplados son la aplicación inmediata en 2014 o la “... posiblemente graduada, no más tarde de 2019”.

³² De nuevo: *Informe, op. cit.*, p. 23.

nismo por el cual se aplica un descuento en la cuantía inicial de la pensión en función de la evolución de la esperanza de vida. En concreto, la fórmula consiste en multiplicar la cuantía de la pensión que teóricamente correspondería por el resultado de dividir la esperanza de vida a una determinada edad (65 años, por ejemplo) en un año concreto (2014, también por ejemplo) por la esperanza de vida a esa misma edad en el año que se produzca la jubilación. Si, como es previsible en principio, la expectativa de vida crece³³ el cociente resultante será inferior a 1, por lo que la cuantía inicial se verá reducida, de manera que el monto total de las pensiones recibidas será el mismo en un caso (mayor cuantía percibida durante menos tiempo) y en otro (menor cuantía percibida durante más años).

Para los ‘expertos’ la justificación de esta formulación concreta del mecanismo de ajuste es doble. De un lado, serviría para garantizar “... que las condiciones de las pensiones sean iguales para todos los jubilados [cuando se jubilan a igual edad y con misma base reguladora en un momento posterior, se entiende] con independencia de la cohorte demográfica a la que pertenezcan...”³⁴. Y, de otro, se alcanzaría así un “... objetivo redistributivo...” consistente en repartir entre las distintas generaciones el esfuerzo necesario para equilibrar el sistema ante el incremento de la tasa de dependencia derivado del envejecimiento de la población. En realidad, habría todavía una tercera justificación implícita: el convencimiento de que nuestro país no puede permitirse pagar unas pensiones públicas –este último rasgo no es baladí– tan “generosas” como las que las que reciben en la actualidad nuestros pensionistas.

La propuesta, y los argumentos, deben ser duramente criticados por las siguientes razones. En primer lugar, hay un problema de origen en la medida en que el Informe parte una concepción “singular” del equilibrio del sistema de pensiones que la aleja de la consagración de la pensión como un derecho. Como con acierto denuncia el voto particular de Santos Ruesga³⁵, en un sistema de reparto de prestación definida como el español es un error presentar el equilibrio en términos actuariales, es decir, exigiendo que las “primas” (cotizaciones) sean suficientes para el pago de las prestaciones contributivas (pensiones). El equilibrio debe ser presupuestario y ello tiene tres implicaciones principales.

³³ No debe pasarse por alto que en 2012 la expectativa de vida a los 65 años se ha reducido ligeramente (baja de 20,7 años a 20,5). Cabe la duda de si es algo excepcional (sucedió también en 2003 y en 2005) o si, como parecen apuntar organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud) el impacto de la crisis se está reflejando en este indicador. En todo caso, no parece discutible que en el largo plazo la tendencia es creciente, con el consiguiente efecto reductor de las pensiones.

³⁴ *Informe, op. cit.*, p. 6.

³⁵ Véase el voto particular del citado experto, único que votó en contra del Informe (p. 5).

Ante todo, hay que tener presente que en un Estado social –además de democrático y de derecho– el acceso a una pensión en la vejez se configura como un derecho vinculado a la dignidad de la persona (artículo 10.1 CE). Sin desconocer lógicamente la dimensión económica de las pensiones en términos de gasto, esta otra dimensión jurídico-constitucional es muy relevante, porque condiciona los términos del debate: se trata de determinar qué parte de la riqueza del país –expresada en porcentaje de PIB, como criterio habitual– estamos dispuestos a dedicar para financiar unas pensiones suficientes. Desde esta perspectiva, el equilibrio existirá siempre que el nivel de recursos requerido para ello sea razonable –lo que gastan los países de nuestro entorno europeo parece un buen criterio de referencia– y siempre que los poderes públicos cumplan su deber estableciendo las fuentes de financiación oportunas.

En cuanto a aquello –el gasto–, ya hemos constatado que España dedica a pensiones ahora una cantidad relativamente baja y que pese al crecimiento que experimentará en las próximas décadas se mantendrá siempre en unos niveles asequibles, por debajo de la media de los países de la zona euro. Por lo que se refiere a las fuentes de financiación, nada hay que objetar a la centralidad de las cotizaciones sociales, pero si lo recaudado a través de ellas no es suficiente parece lógico –hablamos de una “función del Estado” (STC 37/1994)– habrá que plantear nuevas vías de ingreso. De un modo retórico –a la vista de la orientación general del Informe– se alude a esas posibles alternativas: indirectas en un caso, incrementando la población activa y el número de cotizantes a través de la prolongación de la vida laboral, de la reducción del desempleo o los flujos migratorios, y directas en otro a través de medidas como “(a)umentar los tipos impositivos, incrementar el porcentaje de los salarios que constituye la base de cotización y aportar ingresos adicionales al sistema de pensiones”³⁶. Esta última fórmula podría resultar particularmente interesante –con algunas experiencias comparadas de referencia³⁷– teniendo en cuenta que el principal reto al que nos enfrentamos no es tanto el alargamiento de la esperanza de vida, cuanto la jubilación de la históricamente numerosa generación del baby boom; se trataría, por tanto, de hacer frente a un gasto adicional que sobre todo a partir de la década de los treinta se prolongará durante unos veinte años, pero con fecha de caducidad.

En segundo término, el Informe parece olvidar –sorprendentemente– que con el mismo fin de moderar el incremento del gasto que previsiblemente se va

³⁶ *Informe, op. cit.*, p. 21.

³⁷ Véase el caso francés, “contribution sociale généralisée” (Pellet, R. “La fiscalisation du financement des retraites”, *Droit Social*, n° 3, 2011, pp. 1 ss.

a producir en las próximas décadas y así salvaguardar el equilibrio del sistema de pensiones se llevó a cabo la ambiciosa reforma de 2011 (Ley 27/2011), cuyas medidas sólo han comenzado a aplicarse en 2013 con una perspectiva de despliegue gradual hasta 2027. Como antes se apuntaba, no se explica por qué no puede esperarse hasta esa fecha para comprobar los efectos. Téngase en cuenta que tales medidas planteaban la exigencia de un mayor esfuerzo contributivo como alternativa (parcial) al retraso de la edad de jubilación, lo que significa que la aplicación del FEI supondría un ajuste o penalización adicional alterando el equilibrio perseguido por la citada reforma de 2011.

En tercer lugar, el informe minimiza la magnitud de la reducción de la cuantía de las pensiones con una triple argumentación que debe ser rechazada. Por una parte, se escuda en la gradualidad propia de la aplicación del mecanismo: "... hace falta que pase mucho tiempo para que este factor de equidad intergeneracional tenga efectos sustantivos en el cálculo de la pensión inicial"³⁸, y lo ilustra señalando, con cierta frivolidad, que la reducción de la cuantía de las pensiones de los que se jubilen en 2034 sería del 12% aproximadamente y que los ajustes anuales serían "muy suaves" por lo que no supondrían un cambio brusco de expectativas. Invirtiendo el orden de los argumentos, lo cierto es que esa "suavidad" es engañosa: cada reducción es pequeña porque se aplica con periodicidad anual, pero sus efectos son notables en el medio plazo, y pueden ser devastadores en el largo plazo, un aspecto capital que podría minar la confianza con la que debe contar un régimen de reparto. Asimismo, cabe apreciar que esa reducción de aproximadamente un 6% cada diez años (0,6% anual) es mucho más relevante cuando reparamos –los "expertos" no parecen hacerlo– en que la pensión media de jubilación no alcanza los 980 euros mensuales o que el 40% de las pensiones de jubilación son inferiores al SMI.

Por otra parte, se apunta que la aplicación del FEI no implica que la pensión media inicial disminuya ni siquiera en términos reales. Ello seguramente es cierto, pues tal es la tendencia "natural" como consecuencia del crecimiento de las bases reguladoras, aunque es posible que se modere por la aplicación de los más estrictos requisitos establecidos por la Ley 27/2011. Pero ese efecto sustitución no puede ocultar el perjuicio que sufrirá de forma individual cada pensionista: recibirán pensiones de una cuantía menor de la que les hubiera correspondido de no haber aplicado el citado FEI.

Y también es rechazable que sean "... relativamente pocos los afectados cada año..." dado que el factor sólo se aplicaría a los pensionistas entrantes en

³⁸ *Informe, op. cit.*, p. 11.

el sistema (altas). Parece olvidarse que en 2012 las altas iniciales en pensiones de jubilación fueron 308.400, lo que significa que en apenas cinco años podría afectar a más de 1,5 millones de pensionistas.

En cuarto lugar, el mecanismo de ajuste resulta drástico y desproporcionado. Para empezar porque se plantea una aplicación (casi) inmediata, pues apuesta por hacerlo no más allá de 2019 (entre 2014 y ese año), sin aclarar por qué esa fecha ni cuáles son las "... razones de peso para que se haga lo antes posible..." a las que alude³⁹ pero que no precisa.

Tampoco es cierta la afirmación de que los futuros pensionistas vayan a "... percibir prestaciones del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto". Según el INE, esa diferencia en la esperanza de vida a partir de los 65 a lo largo de las próximas cuatro décadas no llegaría a cuatro años, pese a lo cual el mensaje que se transmite a los que hoy se incorporan al mercado de trabajo es que su pensión entonces va a ser una cuarta parte inferior a la que hoy le correspondería.

Además, la aplicación automática desprecia otros factores que deberían tomarse en consideración: se piensa en que las cohortes más numerosas que se jubilarán en las próximas tres décadas han contribuido de manera particular al crecimiento económico y que, en el mismo sentido, la sociedad en la que se jubilarán será previsiblemente mucho más rica. Difícilmente puede explicarse que un país más próspero, como será España dentro de veinte años, esté abocado a pagar pensiones cada vez más modestas a sus pensionistas no haciéndoles partícipes del progreso económico colectivo: ¿es esa la equidad intergeneracional?, cabría preguntarse.

3.3. El Factor de Revalorización Anual: la garantía de pérdida de poder adquisitivo

El segundo componente del factor de sostenibilidad es el denominado *Factor de Revalorización Anual* (FRA), que viene a sustituir el mecanismo de actualización automática de las pensiones conforme al incremento del IPC por una nueva previsión de la que resulta que su revalorización se producirá, en su caso, en función de la situación financiera del sistema. Así, los 'expertos' proponen una compleja fórmula matemática según la cual la actualización anual dependerá del crecimiento de los ingresos, de la evolución del número de pensiones y de la pensión media como consecuencia del "efecto sustitución"

³⁹ *Informe, op. cit.*, p. 22.

–diferencia de cuantías en altas y bajas–, modulándose la aplicación en función de cómo evolucionen ingresos y gastos a lo largo del ciclo económico⁴⁰.

De este modo se persigue hacer frente a los riesgos asociados a la tasa de dependencia –número de pensionistas respecto de los trabajadores ocupados– y a los riesgos económicos de carácter estructural del sistema, actuando sobre un elemento esencial del gasto: el crecimiento anual de la cuantía de las pensiones ya reconocidas. A juicio de los ‘expertos’, la aplicación del FRA es la solución adecuada porque evita la financiación de las pensiones con déficits estructurales garantizando así el principio de estabilidad presupuestaria; porque permite un ajuste suave que corrige las distorsiones del ciclo económico; y porque su formulación, al incorporar diversas variables y no constreñirse a la inflación, resulta mucho más amplia y completa.

Lo primero que llama la atención es el inesperado cambio de orientación en el modo en el que se articula el mecanismo de revalorización. En sintonía con lo previsto por el artículo 50 CE sobre el que enseguida volveremos, la *Ley 26/1985*⁴¹ introdujo el criterio de vinculación de la revalorización al IPC que, con las garantías reforzadas por la *Ley 24/1997*⁴², se ha venido aplicando hasta ahora. Y es una fórmula que ha desempeñado un papel muy importante en la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas lo que es tanto como decir que se ha convertido en un instrumento decisivo del bienestar de este colectivo y del combate contra la pobreza en ese tramo de edad. Pese a que el nivel de inflación en España se ha moderado sensiblemente desde el ingreso en el Euro, ese mecanismo de revalorización –que ha incorporado también mejoras por encima del IPC en las pensiones más modestas– representa un importantísimo porcentaje de la partida que se dedica a las mismas⁴³.

⁴⁰ El Informe considera que a medio y largo plazo el FRA garantiza que el saldo presupuestario del sistema (ingresos menos gastos) converge a 0. Sin entrar a discutir tal aspecto –ello dependerá, sobre todo, de la evolución de los ingresos lo que, en buena medida, constituye una decisión política–, la primera parte de la ecuación es suficiente para fundamentar una crítica dura a la regulación propuesta.

⁴¹ *De 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social* (artículo 4). Según la Exposición de Motivos, “... introduce la garantía de que las pensiones serán actualizadas cada año según la evolución del índice de precios al consumo, manteniendo así los pensionistas el poder adquisitivo de sus pensiones”.

⁴² *De 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*, la cual incorpora la previsión de corrección, en su caso, de la desviación de la revalorización inicial.

⁴³ En diciembre de 2011, el 26,86% del importe de la nómina de pensiones correspondía a las revalorizaciones acumuladas que tienen las pensiones en vigor (*vid.* “Informe sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en los años 2007-2011”, p. 14).

Desde esta perspectiva, es evidente que el nuevo FRA está pensando antes en la estabilidad presupuestaria que en los pensionistas, pese a tratarse de un colectivo que como población inactiva resulta particularmente vulnerable. Así, las pensiones se revalorizarán en la medida en que existan recursos suficientes para hacerlo, sin ningún compromiso más. Tal planteamiento se ajusta perfectamente al mandato del artículo 135 CE que pretende situar la citada estabilidad presupuestaria por delante de cualquier otro deber o compromiso de los poderes públicos. El artículo 11.5 LO 2/2012 –en el que se establece que las “... Administraciones de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario”– parece resultar decisivo en este punto⁴⁴.

Lo cierto es que, de este modo, el FRA devalúa el derecho a la revalorización de las pensiones al someterlo a la disponibilidad presupuestaria. Más allá de la importancia cuantitativa que tiene la revalorización, hay que tener presente que ésta es –tal como reconoce el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴⁵– un aspecto integrado en el cálculo de las pensiones y constituye, en consecuencia, un elemento esencial del derecho a la protección de la vejez en cuanto garantía de disposición de los medios adecuados para cubrir sus necesidades como personas jubiladas; o, dicho de otra forma, los poderes públicos tienen el deber constitucional de proveer los recursos necesarios para garantizar la revalorización. De ahí que sea lógico concluir que cualquier formulación del mecanismo de revalorización debe observar el mandato del artículo 50 de nuestra Constitución por el que se garantiza a los ciudadanos durante la tercera edad la “... suficiencia económica...” a través de “... pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”. Y aunque es cierto que esta actualización no tiene que ir necesariamente ligada a la evolución de la inflación, la idea de suficiencia y adecuación no resulta compatible con una fórmula que –como vemos de seguido– parece abocar a todos los pensionistas, futuros ¡y actuales! a una pérdida constante de poder adquisitivo. Cabría concluir, por tanto, que el FRA es inconstitucional⁴⁶.

La segunda crítica que merece el FRA es que, detrás de una formulación técnica compleja y aparentemente neutra y flexible, se esconde una apuesta decidida por la reducción de la cuantía de las pensiones en términos reales. Desde luego, si no existe equilibrio entre ingresos y gastos –algo que en una

⁴⁴ Así lo reconoce abiertamente el *Informe (op. cit., p. 17)*.

⁴⁵ Véase en este sentido la interesante STJUE 20 de octubre de 2011, asunto Brachner.

⁴⁶ Siguiendo la doctrina del STJUE 20 de octubre de 2011, asunto Brachner, el reproche de inconstitucionalidad se vería reforzado por la apreciación de discriminación indirecta por razón de género si se acredita que la misma afecta de forma significativamente más intensa a las mujeres en cuanto receptoras de las pensiones más bajas.

coyuntura como la actual es descartable durante algunos años– el ajuste de las cuantías sería, en principio, muy intenso sin perjuicio de los mecanismos de modulación temporal que el propio mecanismo establece. Por eso, quizá lo más llamativo es que incluso en las situaciones de equilibrio presupuestario del sistema el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones sólo se produciría en caso de que los ingresos experimenten un incremento muy importante o, por ser más preciso, cuando el crecimiento real de los ingresos sea al menos igual a la suma del incremento del número de pensiones y de la pensión media como consecuencia del efecto sustitución.

En teoría, el FRA “... es más amplio que la regla de revalorización actualmente vigente...”⁴⁷ en el sentido de que al incorporar diversos elementos para el cálculo del incremento pueden dar lugar a una actualización por debajo de la inflación, pero también a la ganancia de poder adquisitivo. Sin embargo, el planteamiento es algo tramposo por cuanto es posible anticipar con cierta seguridad que esos dos elementos cuyo crecimiento debe restarse al de los ingresos evolucionarán previsiblemente de un modo negativo –tal como reconoce el propio Informe– lastrando la revalorización.

Así, de un lado, el efecto sustitución se traduce –al menos en el corto y medio plazo– en un incremento de la pensión media real; pero es importante tener claro que eso se debe a que la cuantía de las altas en pensiones supera a la correspondiente a las bajas y, lo que ahora más importa, que esa evolución positiva debe restarse al crecimiento de los ingresos para determinar la revalorización. Y, de otro, más certeza aún tenemos acerca de la evolución del número de pensiones, puesto que, salvo catástrofe, los que a mitad de siglo serán mayores de 65 años ya están entre nosotros; y lo relevante es que se trata de la generación más numerosa de nuestra historia, la del “baby boom”: de 8 millones de mayores de 65 años pasaremos a 15,2 millones en 2052⁴⁸, un crecimiento espectacular que también deberá restarse al aumento de los ingresos para determinar la revalorización. En suma, a la vista de la previsible evolución de la pensión media por el efecto sustitución y del número de pensiones el crecimiento de los ingresos debería ser realmente importante para evitar una pérdida de poder adquisitivo.

El tercer comentario crítico tiene que ver con el ámbito subjetivo de aplicación de la medida. Si ya es cuestionable en términos jurídico-constitucionales el establecimiento de un mecanismo de revalorización que podría implicar una importante pérdida de poder adquisitivo a lo largo del tiempo de percepción de la pensión, el que tal medida pretenda aplicarse también a los ya pensionistas

⁴⁷ *Informe, op. cit.*, p. 18.

⁴⁸ INE, *Proyecciones de población 2012*.

resulta inaceptable, pues como el propio Informe señala –en un momento aislado de “lucidez” constitucional– la aplicación del factor de revalorización anual “... ha de estar sometida siempre a la siguiente restricción: tras aplicarlo, ninguna pensión puede dejar de ser suficiente”⁴⁹. Lo llamativo es que los “expertos” –que ciertamente no lo son en asuntos de dimensión constitucional– creen salvar esa exigencia garantizando la cuantía de la pensión en términos nominales, es decir, que la pensión nominal no podría disminuir tras la aplicación del FRA. Un par de apuntes son pertinentes a este respecto.

De un lado, es cierto que de la doctrina constitucional no puede inferirse que la revalorización de la pensión conforme al IPC sea, en todo caso, un derecho consolidado para aquellos pensionistas que accedieron a la pensión cuando tal era el mecanismo de actualización vigente⁵⁰. Sin embargo, no debe desconocerse tampoco que el mecanismo de revalorización constituye, como veíamos, un elemento esencial para el cálculo de la pensión; por ello, es razonable sostener que las modificaciones de la fórmula de actualización no pueden ser drásticas en el sentido de desvirtuar el contenido de la garantía constitucional –“... pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas...”–. Y aunque los ‘expertos’ consideran que el mantenimiento de la cuantía nominal es suficiente para salvaguardar la constitucionalidad, el riesgo de acumular en pocos años una importante pérdida de poder adquisitivo implica un cambio radical de las reglas de juego que resulta desproporcionado –no concurre ninguna razón extraordinaria para la modificación–, especialmente cuando se tienen en cuenta dos circunstancias: una, que se trata de personas que “... ya no tienen tiempo ni capacidad de reacción para adaptarse a las nuevas circunstancias”⁵¹; y otra, en estrecha conexión, que se pone en riesgo la suficiencia exigida por el artículo 50 CE más si cabe cuando es previsible una reducción significativa de la cuantía de las pensiones⁵².

De otro lado, la propuesta también plantea una solución similar para los pensionistas futuros que se encuentran próximos a acceder a la pensión –algo difícilmente aplicable contingencias tan imprevisibles como la incapacidad permanente o la viudedad– que debe ser atacado en la misma línea anterior. Lo insólito es que implícitamente se sugiera que la aplicación del FRA a los pensiones de los futuros –no inminentes– pensionistas podría ver reducida su cuantía no sólo en términos reales –casi se da por supuesto–, sino también en

⁴⁹ Informe, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁰ Véanse, por todas, las SsTC 134/1987, 97/1990 y 100/1990.

⁵¹ Informe, *op. cit.*, p. 23.

⁵² Resulta sorprendente que el Informe plantee que la “generosidad” de ese límite nominal debiera ser compensado con que “... a cambio...” en otras circunstancias las pensiones nunca aumentarán “... muy por encima de la inflación...” (Informe, *op. cit.*, p. 23).

términos nominales. La transgresión del contenido del artículo 50 CE, tan vinculado a la dignidad de la persona (artículo 10.1 CE) y al deber de los poderes públicos de promocionar la igualdad (artículo 9.2 CE) resulta palmaria.

De forma más breve cabe señalar, en cuarto y último lugar, que la aplicación de este factor de revalorización con cadencia anual tiene la ventaja de que introduce unos cambios mínimos –previsiblemente– de año en año, modula pues sus consecuencias; pero adolece del inconveniente de que se hacen menos perceptibles sus efectos en el medio y largo plazo, reduciendo la posible oposición de los ciudadanos pese a que los efectos pueden resultar devastadores en términos de pobreza y de ruptura de la cohesión social.

4. REFLEXIONES FINALES

La aplicación conjunta de estos dos factores, FEI y FRA, configura eso que los “expertos” denominan factor de sostenibilidad de tercera generación, porque actúa de manera simultánea en el cálculo de la pensión inicial y en la revalorización periódica. El Informe los presenta como mecanismos que ejercen recíprocamente de contrapeso⁵³, de forma que cuanto mayor sea la reducción de la cuantía inicial de las pensiones por la aplicación del FEI más se reducirá el gasto favoreciendo una revalorización de las pensiones más generosa, y viceversa. Sin embargo, tal apreciación quizá trata de disimular lo que la acción combinada de ambos elementos realmente lleva consigo: “... una disminución significativa de la pensión media sobre el salario medio”⁵⁴. Hasta tal punto que el propio Informe llama la atención sobre un aspecto central de la propuesta que sirve para entender a qué responde su planteamiento.

Y es que pone de manifiesto que el objetivo planteado es garantizar la sostenibilidad de un sistema público de pensiones distinto, un sistema mucho menos generoso que, por tal razón, necesita de actuaciones complementarias. De ahí que las que los ‘expertos’ presentan como soluciones (alternativas) para hacer frente a la reducción de la cuantía de las pensiones no lo son en realidad, pues precisamente lo que se busca son pensiones públicas más bajas –menos costosas y, por tanto, más fácilmente sostenibles–. Así, a la vista de todo lo anterior, las “alternativas” consistentes en la ampliación de la población activa –incremento del número de cotizantes a través del alargamiento de la vida activa, de la reducción del desempleo y de los flujos migratorios– o en el incremento de los ingresos –mediante el aumento de los tipos impositivos, la amplia-

⁵³ Afirma: “... la aplicación de los dos factores tiende a compensar desequilibrios asociados a la aplicación de tan solo uno de ellos, atendiendo a sus características” (*Informe, op. cit.*, p. 16).

⁵⁴ *Informe, op. cit.*, p. 21.

ción de las bases de cotización o la aportación de ingresos adicionales al sistema— parecen más retóricas que otra cosa. La orientación del “Informe”, en su conjunto, conduce —de un modo aparentemente inexorable— a “(a)ceptar la disminución de la ratio de la pensión media sobre salario medio...” y apostar por completar las pensiones públicas con ingresos procedentes del ahorro privado; como apuntaba, un auténtico cambio de modelo en el que se asume que las pensiones del sistema público son de una cuantía limitada y requieren por ello el complemento de instrumentos de ahorro privado.

Naturalmente la propuesta es legítima. Pero sería bueno que no se ocultara a los ciudadanos que lo que el doble factor de sostenibilidad plantea es un recorte de las pensiones públicas que incrementaría el riesgo de pobreza y de desigualdad. En mi opinión, la regulación del factor de sostenibilidad exigiría que el componente de sostenibilidad financiera sea corregido o compensado por otro factor de sostenibilidad social vinculado a la garantía de la adecuación de las pensiones. A efectos prácticos, tan relevante es el aspecto financiero como el social; pero no debemos olvidar cuál es la función principal del sistema de pensiones, de la Seguridad Social en general: la atención de necesidades sociales y el reforzamiento de la cohesión social. Tal es el núcleo esencial del pacto esencial sobre el que se sustenta nuestro sistema democrático.