Recibido:05.06.2018. Aceptado:28.06.2018.

EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN EUROPA Y ESPAÑA

THE SUSTAINABILITY FACTOR IN EUROPE AND SPAIN

Juan Antonio Maldonado Molina
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad de Granada
ORCID ID: 0000-0002-5673-3620

RESUMEN

Los sistemas basados en técnicas de reparto (*pay-as-you-go*, que parten de en la solidaridad intergeneracional), tratan de buscar soluciones al desequilibrio activos/pasivos que se avecina. Para ello, se proponen alternativas que constituyen una "revolución" en los sistemas de protección social: optar por reformas estructurales; o bien por reformas paramétricas. En este artículo vemos ambas figuras, a través de dos referentes nacionales: el sueco (cuentas nocionales); y el español (reformas paramétricas), aunque en este último caso el factor de sostenibilidad no ha llegado a aplicarse, bien porque la Ley no lo contempló (en la relativo a la edad), o se le ha dado una moratoria (cuantía inicial). Junto a ello analizamos el fracasado mecanismo de ajuste automático en la revalorización de la pensiones en España.

PALABRAS CLAVE: Factor de sostenibilidad, mecanismos de ajuste automático, cuentas nocionales

ABSTRACT

The systems based on pay-as-you-go techniques, which based on intergenerational solidarity, try to find solutions to the imbalance of assets/passive that one approaches. For this, alternatives that constitute a "revolution" in social protection systems: opt for structural reforms; or by parametric reforms. In this article we see both figures, through two national references: the Swedish (notional defined contribution); and Spanish (parametric reforms), although in this case, the sustainability factor has not been applied, either because the Law did not contemplate it (in relation to age), or a moratorium has been given (initial amount). Together with this we analyze the automatic balancing mechanism in the revaluation of pensions in Spain.

KEYWORDS: Sustainability factor; automatic balancing mechanism; notional defined contribution

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. EL INCREMENTO DE LA ESPERANZA DE VIDA Y EL BABY BOOM COMO ORIGEN DEL PROBLEMA

II. ALTERNATIVAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMA DE PENSIONES: REFORMAS ESTRUCTURALES VS. REFORMAS PARAMÉTRICAS

III. EL MODELO SUECO: CUENTAS NOCIONALES Y MECANISMO DE BALANCE AUTOMÁTICO

IV. EL FACTOR DE SOSTENILIDAD. MODALIDADES

V. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA

A. LA LEY 27/2011 Y LA LEY 23/2013

B. EL PROYECTADO FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN LA EDAD DE JUBILACIÓN

C. EL *NONATO* FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN LA CUANTÍA DE LA JUBILACIÓN

D. MECANISMO DE AJUSTE AUTOMÁTICO EN LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN. EL INCREMENTO DE LA ESPERANZA DE VIDA Y EL BABY BOOM COMO ORIGEN DEL PROBLEMA

La Seguridad Social es una institución inmanentemente dinámica, en la que influyen factores endógenos, pero también exógenos, que hacen que siempre sea necesario acometer adaptaciones y reformas[1]. Las que ha habido hasta 2011, han sido reformas -por lo general- parciales, que no han expresado una política coordinada reformista del Sistema, de un proyecto coherente y global, sino que eran reformas coyunturales, movidas por las necesidades de ajuste en partidas referidas al gasto.

Estas reformas se han centrado en la pensión de jubilación. Basta echar la mirada atrás para recordar que en nuestro Sistema, en los últimos treinta años, la jubilación ha sido objeto de siete grandes reformas[2] (sin entrar en otras menores), lo cual es un contrasentido para una prestación de funciona con reglas de largo plazo[3].

No perdamos de vista que los regímenes de vejez deben caracterizarse por un esquema asegurador sólido, que sirva para generar seguridad entre los asegurados, y revista de certidumbre la relación jurídica de Seguridad Social. Las constantes reformas del Sistema no hacen sino socavar la confianza de los ciudadanos, impidiendo que el Sistema cumpla su cometido fundamental, que no es otro que dar seguridad (social) al individuo.

Frente a ellas, en los últimos tiempos, se han aprobado reformas que no han supuesto meras adaptaciones, sino que abrieron una senda nunca recorrida hasta ahora, un camino que empiezan a seguir buena parte de los Sistemas de Seguridad Social basados en la solidaridad intergeneracional (en la técnica de reparto)[4] (los activos de hoy sostienen a los actuales pasivos), cuyo sistema financiero se ve comprometido por la evolución demográfica y del empleo. Sin embargo, como veremos, en España ese proceso ha quedado interrumpido.

Recordemos que son dos los principales detonantes de la insuficiencia financiera de los Sistemas de reparto:

---

[1]Referido al Sistema español, indica VIDA SORIA que "(L)a historia de nuestra Seguridad Social a partir de 1974 es pura y simplemente la historia de su Reforma no culminada; más bien de sus intentos de reforma y de sus reformas parciales" («Estudio Preliminar sobre la recuperación de un clásico de la doctrina de la Seguridad Social», *La política contemporánea de Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, pág. 44).

[2] A saber: Ley 26/1985; Ley 24/1997; RD-L 16/2001 y Ley 35/2002; Ley 40/2007; Ley 27/2011; RDL 5/2013; Ley 23/2013.

[3]Ello es así porque, en el nivel contributivo, el aseguramiento de la vejez se articula sobre la base de largos períodos de "gestación", y por tanto muy expuestos a cambios normativos que alteren su natural devenir. En consecuencia, la impenitente política reformadora de la Seguridad Social está especialmente contraindicada para una prestación cuyas reglas de funcionamiento sólo se completan con el transcurso de un largo período de tiempo. El efecto de tantas reformas es la inestabilidad económica del Sistema, cuyas previsiones económicas en el largo plazo no se cumplen porque siempre se cruza una reforma que modifica el escenario (MALDONADO MOLINA, J.A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 535 y 536).

[4]Sistemas de reparto, denominados sistemas pay-as-you-go (PAIGO), que podría traducirse como "pago sobre la marcha". Como es sabido, conforme a este sistema los pagos corrientes se financian con ingresos corrientes, o dicho de una forma gráfica, lo que con una mano se ingresa, con la otra se reparte entre los que en el momento actual tienen una situación de necesidad.

- uno, el incremento de la esperanza de vida.

- dos, la llegada a la jubilación de la generación del "*baby boom*", que genera un auténtico "tsunami" demográfico (traducido en el "abuela boom").

Junto a estos dos motivos demográficos, hay un tercero económico, y es la precariedad laboral. Téngase en cuenta que los Sistema de protección social se construyeron sobre la base de un modelo de "trabajador" (en masculino) con unos caracteres que ya no son tan habituales: con una relación laboral indefinida y a tiempo completo; de modo que no creaba excesivas distorsiones la aplicación del principio de contributividad. Sin embargo, el modelo de relaciones laborales ha mutado, y ello tiene un claro impacto en los Sistemas de Seguridad Social[5].

Son cuestiones de sobre conocidas, por lo que no entraremos en ellas. Pero una imagen por cada uno de estos detonantes es reveladora de lo que hablamos:

a) Incremento de la esperanza de vida

Año	Esperanza de vida al nacimiento	
	Hombres	Mujeres
2013	79,9	85,5
2014	80,1	85,6
2019	81,4	86,7
2024	82,8	87,7
2029	84,0	88,7
2034	85,2	89,6
2039	86,3	90,5
2044	87,4	91,4
2049	88,4	92,2
2054	89,3	93,0
2059	90,3	93,8
2063	91,0	94,3

Fuente: Proyecto de Presupuestos Seguridad Social 2018, Informe Económico-Financiero, Volumen V, tomo I, pág. 35[6], recogiendo datos del INE, Proyecciones de la población española 2016-2066

De forma simplificada, esto supone que el número de años como perceptor de una prestación se va a incrementar, dando lugar además a un aumento del número de pasivos. En definitiva, la partida del gasto va a aumentar de forma notable.

b) El "tsunami" del *Baby Boom*

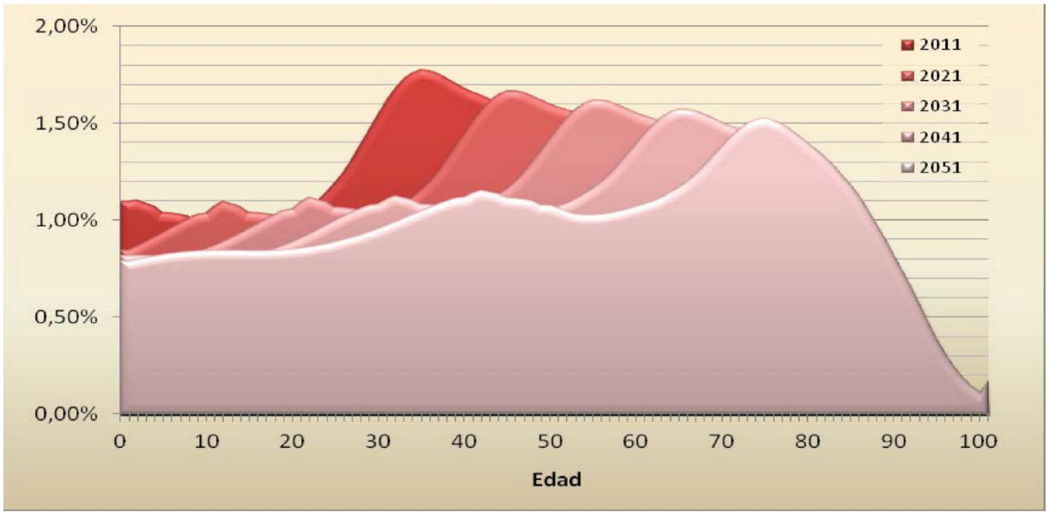
[5]Al respecto, nos remitimos a nuestro estudio MALDONADO MOLINA, J.A., «El Trabajo a Tiempo Parcial y su impacto en el Sistema de Pensiones: especial referencia a la pensión de jubilación», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* (CEF), nº 424, 2018.

[6]Proyecto de Presupuestos Seguridad Social 2018 [http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/ProyPres2018/SerieVerdeDesaIngGast18/VolumenVSerieVerde18/index.htm] [Consulta: 19 abril 2018]

No se trata simplemente de que el número de pasivos aumente por vivir más años, sino que porque está por llegar la consecuencia de una anomalía demográfica, como es el *baby boom*. Una generación prolífica, solidarios con la sociedad, cuyos hijos no han querido o podido seguir sus pasos, teniendo un número inusualmente reducido de hijos (cuestión en la que -como se sabe- la incorporación de la mujer al mundo laboral y la ausencia de políticas eficaces de conciliación de la vida laboral y familiar, han tenido mucho que ver).

Esta generación del "*baby boom*" llegará a su vejez, dando lugar al "abuela boom", que es un tsunami demográfico que amenaza con arrasar con los Sistemas de protección social. Tras él, demográficamente se repondrá el equilibrio generacional. La clave que es que los Sistemas protectores estén lo bastante asentados como para que sus pilares no queden arrasados.

Gráfico 1.2.bis.- Onda del Baby Boom 2011 - 2051



Fuente: INE. INEBASE. Proyecciones de población a largo plazo. 2012-2052. Consulta en marzo de 2013

La tasa de dependencia proyectada parece que hará inviable que los Sistemas de Protección Social continúen basados en un sistema financiero de reparto sin correcciones.

Tasas de dependencia Proyectadas

Años	Mayores de 64 años (%)	Menores de 16 años (%)	Total (menores de 16 y mayores de 64 años) (%)
2012	26,1	24,1	50,1
2013	26,7	24,3	51,0
2014	27,6	24,5	52,1
2015	28,3	24,7	53,0
2016	28,8	24,7	53,5
2021	31,6	23,9	55,5
2026	35,8	21,9	57,7
2031	41,4	20,8	62,2
2041	56,7	22,2	78,9
2051	68,2	24,7	92,9
2061	66,5	23,4	89,9
2066	64,9	22,8	87,7

Fuente: INE

II. ALTERNATIVAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMA DE PENSIONES: REFORMAS ESTRUCTURALES VS. REFORMAS PARAMÉTRICAS

Ante este escenario, se buscan alternativas, pero con un límite, y es el respeto al principio de solidaridad intergeneracional. Estas alternativas constituyen una "revolución" en los sistemas de protección social, teniendo en común el mismo objetivo: salvar a los sistemas basados en técnicas de reparto (*pay-as-you-go*), fundados en la solidaridad intergeneracional, del desequilibrio activos/pasivos que se avecina.

En el plano teórico, hay dos grandes alternativas: optar por reformas estructurales; o bien por reformas paramétricas. La principal diferencia entre una y otra es que las primeras apuestan por un sistema de "contribución definida" (se sabe lo que se aporta, pero la cuantía de la prestación queda a expensas de la evolución demográfica), mientras que los segundos continúan manteniendo el de "prestación definida" (como los vigentes hasta ahora), pero introduciendo mecanismos que modifican algunos parámetros (edad, cuantía) de forma automática según la evolución demográfica o económica.

Sistemáticamente, podemos clasificarlas en las dos categorías siguientes.

- Reformas estructurales. A su vez, presentan dos modalidades:

a)Contribución definida real (Capitalización) ("*Defined Contribution"*). No respeta el principio de solidaridad intergeneracional.
b)Contribución definida teórica (Cuentas nocionales) ("*Notional Defined Contribution"*). Aunque de forma teórica cada trabajador acumula una "hucha", sigue respetándose una cierta solidaridad intergeneracional ya que esas aportaciones se emplean para financiar las prestaciones de cada momento.

- Reformas paramétricas. Se mantiene el sistema de prestación definida, pero introducen dos posibles medidas (o ambas a la vez):

a) Mecanismos de ajuste automático ("*automatic balancing mechanism*")
b) Factor de sostenibilidad ("*sustainability factor*")

La expresión "paramétrico" procede de las Ciencias Matemáticas, aludiendo al uso de parámetros o variables que permiten manipular o alterar el resultado final de una ecuación. Con las reformas paramétricas se busca aportar "seguridad económica" a costa de la "seguridad jurídica".

En efecto, se pretende reforzar la seguridad económica, aunque pagando un precio: sacrificar una aparente seguridad jurídica. Y decimos aparente, porque las constantes reformas que ha experimentado el Sistema tampoco aportaban ya seguridad en este campo. Con la introducción de esta variable, ni la edad, ni la cuantía pueden preverse, sino que estarán a las reglas que sean sostenibles para cada cohorte generacional o en cada escenario socioeconómico.

Nos detendremos en el sistema de cuentas nocionales, exponiendo en el siguiente apartado un ejemplo de puesta en práctica del mismo: el modelo sueco. Y en los ulteriores apartados trataremos las reformas paramétricas, que son las que se han aprobado en nuestro país en 2011 y 2013.

Respecto de las reformas estructurales, hay que comenzar advirtiendo que debe descartarse el sistema de capitalización[7], ya que no tiene cabida ni en nuestro país[8], ni en la Unión Europa[9].

Por tanto, prescindimos de su análisis, siendo un sistema plenamente conocido en el plano teórico, consistente en ser planes de ahorro a largo plazo, en el que los trabajadores aportan los fondos, que no pueden ser rescatados –generalmente- hasta que no cumplen la edad pensionable.

---

[7]No puede dejar de recordarse que cíclicamente, de forma recurrente, suele plantearse la revisión del sistema financiero de la Seguridad Social, propugnando la sustitución del sistema de reparto por el de capitalización. No obstante, como es sabido, tales debates quedaron superados desde la aprobación en 1995 del Pacto de Toledo, que revalidó el sistema de reparto frente al de capitalización.

[8]Ni en el artículo 41 ni otro precepto constitucional alusivo a la Seguridad Social se recoge de forma expresa una apuesta por el sistema financiero ni por ningún otro. Pese a ello, no puede afirmarse que la Constitución sea neutra al respecto, ya que los artículos 1.1 (la justicia social como valor del Estado social y democrático de Derecho) y 40.1, que proclama el principio de distribución equitativa de la renta personal, pueden llevar a la conclusión de que el sistema de reparto –frente al de capitalización- es el que tiene una mayor encaje constitucional, sistema que permite de forma más clara hacer efectivo el principio de solidaridad intergeneracional.

[9]En el ámbito de la Unión Europea, el Proyecto de Constitución de julio de 2003 aludía a la solidaridad entre generaciones, cuestión que engarza con el modelo de protección social a fomentar dentro de la política de la Unión, y que implícitamente significa una apuesta por el sistema de reparto en detrimento de la capitalización. En el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, cuyo artículo 1.4 modifica el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se indicó que "(l)a Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño". De este modo, frente a los regímenes de capitalización basados en el ahorro y no en la solidaridad intergeneracional, y por ello con un efecto menos redistributivo de las rentas, en el ámbito de la Unión Europea se opta en favor del sistema de reparto, ante la convicción de que los objetivos de civilización, equidad e incluso de eficacia del Sistema de Seguridad Social son más factibles en este régimen.

Descartado el sistema de capitalización (de contribución definida "real"), a mediados de los noventa del siglo pasado se abrió el debate sobre la introducción de un sistema de contribución definida "teórica" (en inglés, *Notional Defined Contribution*, NDC, y que en español ha acabado llamándose como "cuentas nocionales", expresión que entiendo es menos expresiva que si se hubiera recurrido a la de "cuentas teóricas").

Usando la terminología de los planes de pensiones, podría decirse que se pasa de un modelo de "prestación definida" (donde se fija la prestación a recibir por el partícipe o beneficiario, mientras que las aportaciones varían anualmente en función de cálculos actuariales), a uno de "aportaciones definidas" (en el que la cuantía de las aportaciones a realizar por el promotor o el partícipe se encuentra previamente definida, y las prestaciones a recibir se cuantificarán cuando acontezca la contingencia en función de las aportaciones capitalizadas).

Este modelo de cuentas nocionales tiene como principal característica el que opera mediante unas cuentas ficticias en las que cada contribuyente ingresa sus aportaciones (cotizaciones), y el importe "anotado" será el que perciba cuando se retire. Lógicamente, no percibe todo el importe de un solo pago, por lo que procede determinar cuánto le corresponde mensualmente. Y para ello, se recurre a la esperanza de vida, dividiendo el importe total entre los años que previsiblemente puede vivir.

Pues bien, esta idea de calcular el importe según las circunstancias demográficas, inspiró un segundo mecanismo: el llamado "factor de sostenibilidad". Como ahora veremos, ajusta la edad o la cuantía de la pensión al momento demográfico o económico. Son sistemas que se conocen como "paramétricos", dado que se ajustan automáticamente unos parámetros del Sistema, pero no reforma el conjunto del sistema. Veamos ambas figuras, a través de dos referentes nacionales: el sueco (cuentas nocionales); y el español (reformas paramétricas).

III. EL MODELO SUECO: CUENTAS NOCIONALES Y MECANISMOS DE BALANCE AUTOMÁTICO

En 1994, y para hacer frente a los problemas económicos derivados del envejecimiento poblacional, los principales partidos políticos suecos (socialdemócratas, conservadores y liberales), acordaron crear un grupo de estudio que abordara alternativas, que culminara en un nuevo Sistema de Pensiones que se mantuviera estable, evitando las continuas reformas. Este grupo expertos trabajó desde 1995 a 2000, y presentó una propuesta que fue aprobada en 1998, entrando en vigor el 1 de enero de 1999 (con reglas transitorias hasta 2014)[10].

[10]El 8 de junio de 1998 el parlamento sueco aprobó una ley sobre una nueva pensión de vejez en Suecia. Fue el final de un largo proceso que se inició en la década de los ochenta (aboliendo la pensión de viudedad, por ejemplo, se reemplazó por un subsidio temporal). En 1994 el parlamento (con el voto favorable de cinco de los siete partidos políticos presentes en el Parlamento, que representaban al 80 por ciento del electorado. El nuevo sistema se introdujo gradualmente a partir de 1999, calculándose con este sistema las pensiones desde 2001 (pero con un período transitorio que se extendió hasta 2014). Un análisis detenido del mismo, en SCHERMAN, K.G., *The Swedish pension reform*, OIT, 1999 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207699.pdf).

Uno de esos expertos fue el responsable de poner en práctica el nuevo modelo: Ole Settergren, que desde entonces ha ocupado distintos cargos de dirección en el Sistema de Pensiones Sueco.

A. CUENTAS NOCIONALES

Como hemos adelantado, se inspira en los sistemas de capitalización (contribución definida), pero manteniendo el sistema pay-as-you-go (es decir, reparto), ya que realmente no hay una efectiva contribución definida, dado que las cuotas ingresadas se destinan a pagar las pensiones del momento presente. Pero es una contribución definida "teórica" (*Notional Defined Contribution*, NDC), ya que el importe de la pensión resultará de lo que aparece anotado en su cuenta ("cuentas nocionales"), dividido entre los años de esperanza de vida que tiene esa generación.

Este modelo –que, como todos los sistemas, tiene sus defensores y detractores[11]- se implantó por vez primera en Suecia, estando vigente en ese país desde 2001, habiéndose extendido posteriormente a Noruega, Polonia, Letonia, Italia, Mongolia y Kirguistán[12].
En cuanto a su financiación, los suecos cotizan cada mes un 18,5% para pensiones (un 7% sería la cuota obrera, y el 11,5% de la empresa). Un 16% se destina a la cuenta nocional que gestiona el Estado a través del sistema público de pensiones ("*inkonstpension*", que se revaloriza según evolución salarios), y el 2,5% restante se aporta a un sistema de capitalización privado (a uno de los más de ochocientos fondos privados existentes en Suecia)("*premiepension*", que se revaloriza según rentabilidad fondos de inversión). Este último dato es una de las explicaciones de por qué desde algunos sectores financieros de nuestro país se ha tratado de tomar como modelo el de las cuentas nocionales, ya que en Suecia ha conllevado realizar aportaciones obligatorias a los seguros privados.

El Estado obliga a suscribir un Plan de Pensiones privado como complemento obligatorio, destinando el 2,5%, aunque, si lo prefiere, puede destinar ese porcentaje al fondo público para que éste invierta el dinero[13]. Son planes gestionados por el sector

---

[11]Al ser un debate que surge en Suecia, los primeros análisis de este modelo los encontramos en sueco (SETTERGREN, O. WITH OLSSON, H. (1997) Kapitel 5 Inkomstindex "Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m.", Ds 1997:67, Socialdepartementet, Estocolmo). Una exposición sobre sus primeros defensores (Palmer 2000, Fox and Palmer 1999) y críticos (Valdés-Prieto 2000, Disney 1999), en SETTERGREN, O., The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System, Working Papers in Social Insurance 2001:2 [https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/42ecb24a-c222-4347-95e4-b0fff8b1555e/wp0102_the_automatic_balance_mechanism_of_the_swedish_pension_system.pdf?MOD=AJPERES], [Consulta: 4 mayo 2018].

[12]AUERBACH, A.J; LEE, R., «Notional defined contribution pension systems in a stochastic context: design and stability», Working Paper 12805, diciembre 2006, [http://www.nber.org/papers/w12805.pdf], [Consulta: 4 mayo 2018].

[13]HERNÁNDEZ GUIJARRO, L. "Pensiones: Claves del modelo sueco y por qué es tan justo y sostenible", Diario Digital *Inversion&finanzas.com* (15-09-2015). Según se recoge en este artículo periodístico, "Aproximadamente el 90% de sus trabajadores son partícipes de uno de los cuatro principales planes de pensiones de empleo. La adhesión es cuasi obligatoria y sus condiciones son fruto de negociación colectiva a nivel nacional entre organizaciones empresariales y sindicales con lo que las condiciones son relativamente homogéneas". [http://www.finanzas.com/noticias/economia/20150915/pensiones-claves-modelo-sueco-3237570.html], [Consulta: 3 mayo 2018].

privado pero contratados a través de la agencia de pensiones sueca que actúa como intermediario[14].

Por tanto, hay dos modalidades de pensiones contributivas: una pública (*inkonstpension*), y otra complementaria pero obligatoria (*premiepension*). La primera, mantiene la lógica de los sistemas de reparto –como hemos adelantado- ya que aunque el importe difiere de lo que haya acumulado en la "cuenta nocional" en relación a la esperanza de vida, el importe de las contribuciones se destinan al pago de las prestaciones del momento actual. Los saldos de las cuentas nocionales de los trabajadores fallecidos antes de su jubilación, lógicamente, se reparten entre todos los trabajadores inscritos en el sistema. No ocurre igual con la *premiepension*, que al gestionarse con fondos de pensiones privados, sigue la lógica de la capitalización.

Junto a estas dos pensiones contributivas, se contempla una no contributiva, denominada "*garantipension*", que garantiza una pensión mínima a quienes les correspondería una prestación inferior a un importe determinado. Se financia a través de impuestos, exigiéndose una residencia en Suecia de cuarenta años. No se condiciona a no superar un umbral de rentas, sino únicamente a que la pensión contributiva sea inferior a un importe[15].

La segunda particularidad que presenta es la ausencia de la noción de edad de jubilación. En efecto, como hemos indicado, consiste en crear una cuenta ficticia en la que se anotan las cotizaciones, y ese importe se divide por los años de esperanza de vida que haya en el momento de la jubilación. Y precisamente ahí, en la edad, es donde hay una segunda novedad. Efectivamente, se prescinde de la edad pensionable. A partir de los 61 años, todos los suecos pueden jubilarse a la edad que deseen. El día que quiera jubilarse, se cuenta todo lo que haya cotizado[16], y se aplica un coeficiente de conversión teniendo en cuenta la esperanza de vida.

Este sistema ha tenido como efecto un retraso de la edad real de jubilación, porque se estimula el mantenimiento de la actividad: seguir cotizando dará lugar a una cuenta nocional más abultada, y al avanzar en la edad, la esperanza de vida es menor y en consecuencia se divide por menos. El resultado es que cuanto antes se retire, menor será la pensión, y viceversa.

Además de la cuenta nocional, y de la supresión de la edad de jubilación, hay una tercera novedad, y es el ajuste automático a las condiciones económicas.

B. MECANISMOS DE BALANCE AUTOMÁTICO

Es un mecanismo de ajuste a fin de mantener un equilibrio entre contribuciones y prestaciones. Si en un ejercicio los activos del sistema (definidos como la suma de las

[14]ARGONDOÑA, A.; DÍAZ-GIMÉNEZ, J.; DÍAZ-SAAVEDRA, J., ÁLVAREZ, B., *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*, Fundación Edad&Vida, 2013, págs. 30 y 71. (http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/import/fedadvida/fev0001.pdf)

[15]ARGONDOÑA, A.; DÍAZ-GIMÉNEZ, J.; DÍAZ-SAAVEDRA, J., ÁLVAREZ, B., *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*, *cit.*, pág. 72.

[16]Anualmente, los trabajadores suecos reciben el denominado "Sobre Naranja", en el que se les informa del saldo acumulado en su cuenta. El sistema nace bajo el principio de una corona de contribución, una corona de derecho de pensión.

contribuciones) son inferiores al importe de las prestaciones previstas, el crecimiento tanto de las pensiones como de los derechos acumulados en las cuentas individuales se reducen hasta que se recupera el equilibrio del sistema.

En Suecia, este mecanismo de ajuste entró en funcionamiento en 2010 por primera vez[17].

IV. EL FACTOR DE SOSTENILIDAD. MODALIDADES

Frente a la inseguridad económica motivada por los desequilibrios demográficos, aparece a final de la primera década del siglo XXI una figura con la que se trata de dar estabilidad económica a los Sistemas de Seguridad Social: el factor de sostenibilidad. Con él se busca reforzar la seguridad económica, aunque a costa de sacrificar una "aparente" seguridad jurídica (decimos "aparente", porque las constantes reformas no aportaban seguridad tampoco en este campo), ya que ni la edad ni la cuantía puede preverse, sino que estará a las reglas que sean sostenibles para cada cohorte generacional o en cada escenario socioeconómico. Podemos definirlo como un mecanismo que da seguridad económica

Y decimos que da estabilidad económica porque en cierto modo el objetivo de esta medida es contable: que aplaque a los "mercados". Pero entendemos que es "ciencia ficción" jurídica, ya que un análisis tan a largo plazo es imposible de realizar con rigor, ya que en cuarenta años pueden producirse cambios enormes en las relaciones laborales y en el conjunto de la sociedad, cambios imponderables en este momento. Por tanto, vaticinar cuánto aumentará la edad de jubilación en función del incremento de la esperanza de vida es tarea inútil, porque será la forma de trabajar en el futuro la que determine la productividad del sistema laboral para financiar el Sistema (técnicas de producción, jornadas, etc., fruto de los cambios operados por la incorporación de nuevas tecnologías).

¿Qué variables se toman como referencia para aplicar el factor de sostenibilidad (FS)? Pueden agruparse en tres categorías, según cuál sea el factor que motiva el cambio:

- FS de primera generación: la esperanza de vida
- FS de segunda generación: la ratio activos/pasivos
- FS de tercera generación: la situación económica (presupuesto) (Mecanismos de equilibrio automático)

A su vez, ¿sobre qué parámetro puede incidirse?

- Sobre la edad de jubilación
- Sobre el período mínimo de cotización exigido

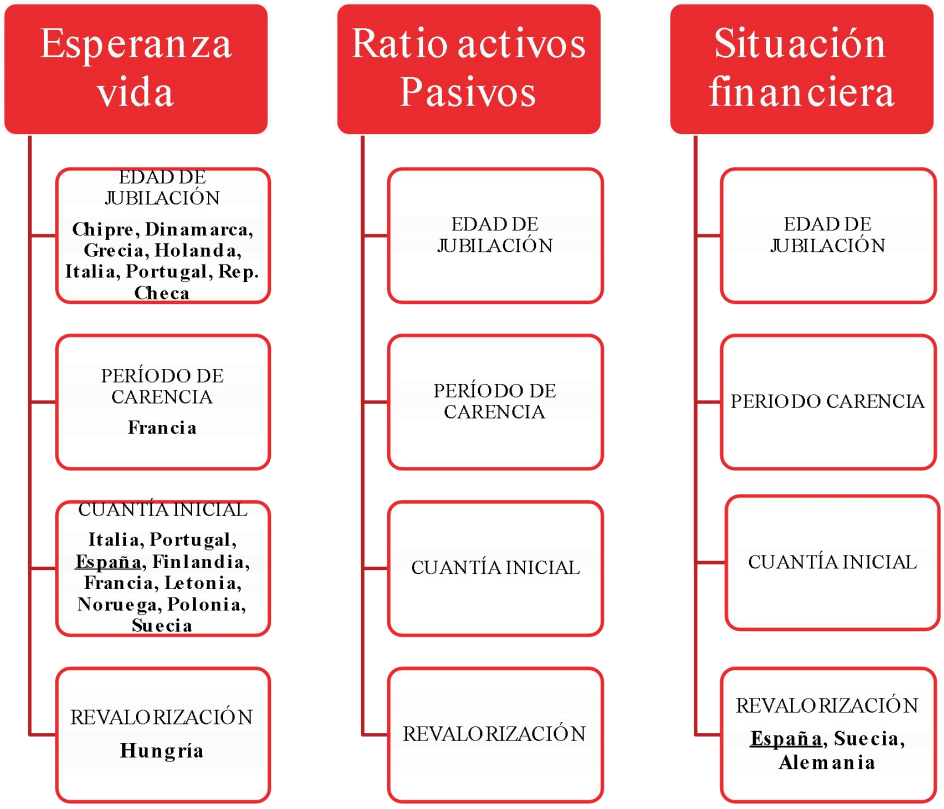
[17]HERNÁNDEZ GUIJARRO, L. "Pensiones: Claves del modelo sueco y por qué es tan justo y sostenible", Diario Digital *Inversion&finanzas.com* (15-09-2015). Según se recoge en este artículo periodístico, "Aproximadamente el 90% de sus trabajadores son partícipes de uno de los cuatro principales planes de pensiones de empleo. La adhesión es cuasi obligatoria y sus condiciones son fruto de negociación colectiva a nivel nacional entre organizaciones empresariales y sindicales con lo que las condiciones son relativamente homogéneas". [http://www.finanzas.com/noticias/economia/20150915/pensiones-claves-modelo-sueco-3237570.html], [Consulta: 3 mayo 2018].

- Sobre la cuantía, dentro de la cual a su vez puede aplicarse a dos variables:

  - A la fórmula de cálculo de la pensión (cuantía inicial)
  - A la fórmula de revalorización (indexación de pensiones)

En la Unión Europea hay numerosas experiencias al respecto, tanto en cuanto al tipo de factor de sostenibilidad aplicado, como sobre los parámetros afectados, aunque predomina el factor de sostenibilidad de primera generación (atendiendo a la esperanza de vida), y afectando a dos parámetros: la edad de jubilación; y el cálculo de la cuantía inicial de la pensión.

De forma gráfica, en el ámbito de la UE el Factor de Sostenibilidad se ha implementado como sigue:



V. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA

A. LA LEY 27/2011 Y LA LEY 23/2013

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en su artículo 8 introdujo una nueva disposición adicional en la LGSS (la quincuagésima novena 59 LGSS 1994), rubricada «Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social», con la siguiente redacción:

> "Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes".

Por tanto, eran dos las notas destacadas de esta medida:

- Temporal: entraría en vigor a partir de 2027.

- Material: afectaría a los parámetros fundamentales del Sistema: edad, cuantía inicial, revalorización, período carencia. Pero no se concretaba en qué consistiría esa revisión.

Abrió la puerta a una reforma paramétrica, pero sin aclarar sobre qué parámetros se podría incidir, y postergándola temporalmente a 2027.

Sin embargo, este escenario, contemplado inicialmente para 2027, se adelantó a 2014 (en lo relativo a la revalorización) y a 2019 (inicialmente, en la cuantía inicial). Cuando se reguló, no se contempló este modelo para la edad de jubilación, sino para la cuantía inicial y para la revalorización (Ley 23/2013). No obstante, haremos referencia a la edad, ya que la Memoria económica de la Ley 27/2011 sí lo contemplaba y cuantificaba el ahorro del sistema.

El origen de este adelanto de la reforma paramétrica se encuentra en el nuevo artículo 135 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, incluyendo dentro de su ámbito de aplicación a las "*Administraciones de Seguridad Social*" (art. 2.1.d) LO 2/2012). Y en su en el artículo 18 punto 3, que: *"El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social"*.

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, en su disposición adicional novena contempló la creación de un comité de expertos independientes *"a fin de que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo"*. El Informe del Comité de Expertos se hizo público el 7 de junio de 2013.

Y finalmente, con 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, se adelanta en parte la previsión que la Ley 27/2011 había contemplado para 2017, introduce por primera vez una reforma paramétrica en el sistema español de Seguridad Social, como posteriormente pasaremos a desarrollar. Así, el Factor de

Sostenibilidad afecta a la pensión de jubilación, con dos notables diferencias respecto de lo previsto en 2011:

- Temporal: A partir de 2019[18].
- Material: solo la cuantía inicial.

Junto al Factor de Sostenibilidad, se introduce un mecanismo de ajuste automático para la revalorización, que entró en vigor en 2014, y que como es sabido, ha dado lugar a movilizaciones, fruto de las cuales se han incrementado de forma excepcional las pensiones, encomendándose a la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo el fijar otra fórmula para la revalorización de las pensiones.

B. EL PROYECTADO FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN LA EDAD DE JUBILACIÓN

La Ley 27/2011, como hemos indicado, fue la que incorporó el factor de sostenibilidad, factor que afectaría a los parámetros fundamentales de la jubilación, lo que implícitamente incluía la edad de jubilación. Sin embargo, la norma no enumeraba los parámetros, y en consecuencia no aludía expresamente a la edad.

Pero la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley sí aludía a un retraso de la edad por encima de los 67 años, a partir de 2017. Y reveló cuán importante era esta cláusula en la reforma del sistema, indicando que "como consecuencia, de acuerdo con las estimaciones de los apartados precedentes, esta revisión implicaría un ahorro del sistema de la Seguridad Social en porcentaje sobre PIB proporcional al obtenido con las medidas anteriores, teniendo en cuenta que cada 10 años aumenta en algo menos de un año la esperanza de vida a los 67 años".

Es decir, se preveía que la edad se retrase un año por cada década que vaya transcurriendo a partir de 2027. En la Memoria Económica se recoge que en 2040 ya habría una reducción del 0,5% por aplicación de esta medida, lo que no es posible sin una previa elevación de la edad de jubilación. En consecuencia, se preveía que en 2040 la edad de jubilación ya no sea 67 años, sino previsiblemente 68 años, aumentando un año aproximadamente por década[19].

---

[18]La disposición final única del 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, relativa a la entrada en vigor, disponía "Por su parte, el factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido, únicamente se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019". El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en su Disposición final trigésima octava, da una nueva redacción a la disposición final única RD Legislativo 8/2015, estableciendo "La aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del Texto Refundido se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023".

[19] DE LA FUENTE advierte que la fijación de esa edad dependerá de la decisión política que se adopte en su momento (apoyándose en las declaraciones del Ministro de Trabajo el 21 de febrero de 2011, que añadía que esa decisión "está abierta, no predeterminada y no es automática". Declaraciones recogidas por L. ABELLÁN, *El País,* 22-2-2011), "lo que revela la ilusión de evitar, mediante el establecimiento de modificaciones paramétricas basadas en fórmulas estadístico-matemáticas, la adopción de decisiones político-legislativas susceptibles de control democrático y de oposición social" (DE LA FUENTE LAVÍN,

No se trata de una medida accesoria, sino que en las cuentas realizadas por el Ministerio de Economía se refleja cómo a través de esta cláusula se esperaba ahorrar en 2060 una tercera parte del ahorro total del conjunto de medidas[20]:

RESUMEN VALORACIÓN CONJUNTA.
AHORRO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PORCENTAJE SOBRE EL PIB

Años	% s/ base reguladora (1)	Base reguladora (1)	Retraso edad de jubilación (*)(**)	Efecto del incremento del nivel del PIB	Factor de Sostenibilidad	TOTAL
2015	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
2020	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3
2030	0,1	0,4	0,8	0,1	0,0	1,4
2040	0,3	0,8	1,0	0,2	0,5	2,8
2050	0,3	1,0	1,0	0,2	1,0	3,5
2060	0,3	1,0	0,9	0,2	1,2	3,6

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

(*) Condicionada a la modificación de la pensión por variación de porcentaje y base reguladora.

(**) Contiene cotizaciones por retraso de la edad de jubilación, mayor cotización de la jubilación parcial, supresión de la jubilación con 64 años, coeficiente reductor jubilación anticipada y mínimos

(1) Contiene efectos en las pensiones de incapacidad permanente, jubilación y viudedad.

El objetivo de esta medida era contable: que la reforma tuviera una cuenta de resultados extraordinariamente favorable, que aplacara a los "mercados". Pero era "ciencia ficción" jurídica, ya que un análisis tan a largo plazo es imposible de realizar con rigor, ya que en cuarenta años pueden producirse cambios enormes en las relaciones laborales y en el conjunto de la sociedad, cambios imponderables en este momento.

C. EL *NONATO* FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN LA CUANTÍA DE LA JUBILACIÓN

Con 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, se adelanta en parte la previsión que la Ley 27/2011 había contemplado para 2017, introduce por primera vez una reforma paramétrica en el sistema español de Seguridad Social. Así, contempla dos nuevas reglas[21]: aplicación de un factor de sostenibilidad a la cuantía

M., «La flexibilidad en la edad de jubilación», en MONEREO PÉREZ Y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pág. 486.

[20]MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», en *La edad de Jubilación*, Comares, Granada, 2011, pág. 108.

[21]Para un análisis a fondo de esta importante reforma, vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, Mª.E., «El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad» en *Revista Relaciones Laborales*, nº 5, 2014; MONEREO PÉREZ, J.L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., «El factor de sostenibilidad en

inicial de la pensión de jubilación; y un mecanismo de ajuste automático en la revalorización de las pensiones. El plazo ya no será 2017, sino -inicialmente- el 2019 para el factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación; y el 2014 para la nueva fórmula de revalorización.

Como bien expresa la Exposición de Motivos de esta ley, la introducción del factor de sostenibilidad constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente.

Por tanto, el factor de sostenibilidad es un parámetro adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión de jubilación inicial, que ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo.

Según la Exposición de Motivos de la Ley, su finalidad es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes. Dice que la Ley que este factor asegura el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajusta la equidad intergeneracional, si bien sólo respecto de las pensiones de jubilación.

La pensión de jubilación contributiva ya no se determinará totalmente en proporción a la renta de activo, sino la cuantía oscilará según la evolución de la esperanza de vida del pensionista (y en consecuencia del tiempo que se espera esté cobrando la pensión).

En efecto, el factor de sostenibilidad, recogido actualmente en el art. 211 LGSS 2015, iba a determinar modificaciones en la determinación inicial de la cuantía de las pensiones de jubilación causadas a partir de 2019 (fecha, que como hemos adelantado, ha sido pospuesta por la Ley de Presupuestos para 2018, como máximo a 2023). Supone un cambio sustancial en el régimen jurídico, que además atenta a la seguridad jurídica base en un mecanismo de protección de riesgos futuros como es la Seguridad Social, que en esta materia deja de ser segura.

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

---

España: ¿un nuevo paso para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas?», en *Revista de Derecho Social,* nº 62, 2013; MONEREO PÉREZ, J.L Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., *La sostenibilidad de las pensiones públicas: análisis de la ley 23/2013, de 23 de diciembre reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 2014; SUÁREZ CORUJO, B., «Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad», en *Revista Relaciones Laborales*, nº 5, 2014; OCHANDO CLARAMUNT, C. y SALVADOR CIFRE, C., «Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (II): Efectos sobre la contributividad y la Equidad de la ley 23/2013», *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* nº 6, 2015.

esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Sintéticamente, funciona del siguiente modo:

- Se calculará cuánto ha aumentado la esperanza de vida a los 67 años en un determinado período quinquenal (en 2019 –año inicialmente previsto- la variación de la esperanza de vida entre 2012 y 2017; en 2024, la variación entre 2017 y 2022; y así sucesivamente).

- Ese porcentaje se aplica sobre la cuantía que le correspondería normalmente al trabajador, al entender que el importe que resulta de aplicar las reglas legales corresponde a una situación demográfica determinada, y si ésta varía, corresponde variar el cálculo inicialmente previsto.

La fórmula matemática (un polinomio) se recoge en el artículo 211 LGSS:

$$FS_t = FS_{t-1} * e^*_{67}$$

Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

$FS_{2018} = 1$.

t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.

e*67 = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los sesenta y siete años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

Trata de garantizar el principio de contributividad pero en el sentido de que no se cobre más de lo que se ha cotizado. 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[22].

Obviando las ciencias matemáticas y quedándonos en las ciencias jurídicas, podría aducirse que se está aplicando la doctrina "rebus sic stantibus", de modo que si las circunstancias concurrentes cuando el sujeto realiza sus contribuciones al sistema sufren una alteración sustancial, puede dar lugar a una modificación. Sin embargo, esta teoría es difícil de aplicar a la cuantía de la jubilación, ya que:

- la variación de la esperanza de vida en un lustro difícilmente tendrá unas dimensiones que permita hablar de alteración sustancial.

- esta variación corresponde a la esperanza de vida a los 67 años, de forma que tampoco hay certeza que sea finalmente así, es una merca estimación en base a una ciencia tan poco exacta como la demografía.

[22]MALDONADO MOLINA, J.A., «La pensión de jubilación ordinaria. Concepto, requisitos y cuantía», *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2017, vol. II., pág. 76.

- el sistema financiero de reparto hace que realmente no haya un vínculo contractual que haga exigible lucrar un determinado importe. Este derecho viene por otro lado, por el derecho a la seguridad social consagrado constitucionalmente, y es que sin seguridad jurídica no hay seguridad social, y el que el importe a percibir pueda variar según los cálculos quinquenales hechos por el Ministerio no aporta mucha seguridad (social) al asegurado.

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en su Disposición final trigésima octava, da una nueva redacción a la disposición final única Real Decreto Legislativo 8/2015, estableciendo "la aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del Texto Refundido se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023".

En consecuencia, se aprueba una moratoria en la entrada en vigor, hasta 2023, tiempo en el que deben llegar a un acuerdo dentro de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Ese Acuerdo puede ser mantener lo inicialmente previsto, modificarlo, o directamente suprimirlo, con lo cual no entraría en vigor tampoco en 2023, y ello pese a que la redacción del proyecto de la Ley de PGE parece sugerir que el Gobierno no renunciaba a su entrada en vigor. Con el cambio de Gobierno, no está claro que entre en vigor antes de 2023. Pero entiendo que será necesario lograr un acuerdo que garantice la sostenibilidad del sistema, lo cual desde luego puede pasar por un nuevo factor de sostenibilidad en lo relativo a la cuantía inicial, tanto de la pensión de jubilación como otras pensiones.

D. MECANISMO DE AJUSTE AUTOMÁTICO EN LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

La adaptación de las pensiones puede articularse a través diversos modelos u opciones, la mayor parte de los cuales se han conocido en nuestro Ordenamiento en algún momento histórico, dado que en España (en una perspectiva histórica) la revalorización de pensiones adolece de un régimen jurídico caracterizado por la diversidad.

En nuestro sistema, el artículo 50 de la Constitución prevé la revalorización de las pensiones, concretándose en las reglas previstas en los artículos 58 LGSS (pensiones contributivas) y 62 LGSS (pensiones no contributivas).

El artículo 58 LGSS fue reformado por 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. Introdujo una nueva fórmula, que ya no se vincula a la evolución del IPC, sino que depende de la evolución financiera del Sistema (con unos límites mínimos y máximos). Se ha optado por un nuevo modelo rupturista con el que durante décadas ha regido en nuestro Sistema, pasando de ajuste conforme al IPC, a un ajuste automático en función de los ingresos y los gastos del sistema. Pero es falsamente automático, porque realmente se sabe que difícilmente habría grandes novedades.

En efecto, en ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones: como mínimo, inferior al 0,25 %; como máximo, superior a la variación porcentual del IPC en el periodo anual anterior a diciembre del año, más 0,50%. Y dada la situación económica del Sistema, nadie duda que jamás estaría por encima del 0,25%

Se parte del siguiente polinomio:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha\left[\frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}}\right]$$

Siendo:

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

t+1= Año para el que se calcula la revalorización.

$\bar{g}_{I,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{p,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{s,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

G^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

Resumiendo, la revalorización estará en función de los Ingresos (I) y Gastos (G) del Sistema. Para el cálculo, se considerarán todos los I y G todos los de los Presupuestos de la Seguridad Social, pero sin tener en cuenta:

- Los del INGESA e IMSERSO

- De los ingresos:

  - las cotizaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos.
  - las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión.

- De los gastos:

  - las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos.
  - las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.

Para las pensiones no contributivas, el artículo 62 LGSS parte de una filosofía equiparadora con las pensiones contributivas, indicando que se «al menos» se incrementarán en el mismo porcentaje que fije la Ley para las contributivas.

En la práctica, implica que las pensiones solo se revalorizarán 0,25%, con independencia del incremento del coste de la vida. Es decir, no es un mecanismo de ajuste automático, porque las variables que toma en consideración son tan improbables (que haya más ingresos que gastos, una utopía en el escenario presente y futuro), que en realidad la expresión "mecanismo automático" en este caso no es más que un eufemismo.

En la siguiente tabla, de elaboración propia con datos del INE, podemos ver cómo ha evolucionado la revalorización de las pensiones en relación al IPC

AÑO	IPC (nov)	REVALORIZACIÓN (para ese año) (se aprueba en diciembre del año anterior)	
		CONTRIBUTIVAS	NO CONTRIBUTIVAS
2006	2,6 %	2 % (paga compensatoria)	3,6 %
2007	4,1 %	2 % (paga compensatoria)	3,6 %
2008	2,4 %	2 % (paga compensatoria)	5,10 %
2009	0,3 %	2%	2,4 %
2010	2,3 %	1 %	1%
2011	2,9 %	CONGELADAS (salvo mínimas, 1%)	2,3 %
2012	2,9 %	1 % (salvo mínimas, 2,9%)	2,9%
2013	0,2 %	1% / 2% menores mil euros	2%
2014	-0,4 %	0,25 %	0,25 %
2015	-0,3 %		
2016	0,7 %		
2017	1,7 %		
2018	2 % (previsión)	0,25 % más 1,35% (salvo mínimas: 0,25% más 2,75%)	0,25% más 2,75%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Durante los primeros años de vigencia de la norma, pasó desapercibida la nueva fórmula, ya que el escenario económico fue el de deflación, por lo que pese a revalorizarse las pensiones solo el 2,5%, no hubo pérdida de poder adquisitivo. Sin embargo, a partir de 2017 fue cuando los colectivos de mayores tomaron conciencia de lo que se había aprobado en diciembre de 2013, cuando el IPC comenzó a sobrepasar de forma notable el incremento de las pensiones aprobado, originándose una pérdida de poder adquisitivo entre el colectivo de pensionistas, que ha provocado – como es sabido- tal contestación social (por primera vez en décadas el colectivo de los pensionistas ha salido a las calles a manifestarse en contra de dicho incremento[23]), que provocó que el Gobierno del Partido Popular acordara con el Partido Nacionalista Vasco incremento del importe de las pensiones para el 2018 y 2019 en la Ley de Presupuestos.

Obviamente, no se ha derogado la Ley 23/2013 (con el argumento que debiera ser previo acuerdo en el seno del Pacto de Toledo, y no en la Ley de Presupuestos), limitándose a prever unos incrementos extraordinarios, recogidos bajo la expresión "incremento adicional de las pensiones" (disposición adicional quincuagésima primera Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2018) para los años 2018 y 2019. Como previene la Exposición de Motivos, todo ello "sin olvidar, que la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo es la encargada de analizar la situación del sistema de Seguridad Social y establecer las recomendaciones que permitan garantizar su sostenibilidad financiera a medio y largo plazo"[24].

La Ley de PGE no admite que la Ley 23/2013 sea injusta, sino que explica los incrementos de las pensiones por el "contexto de crecimiento económico y por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria", pero viene a reconocer que deberá modificarse, remitiéndose a los acuerdos que se alcancen en el seno de la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo que garanticen la eliminación del déficit del sistema de la Seguridad Social. Entre tanto, se limita a establecer "un régimen transitorio de incremento de las pensiones para los años 2018 y, en su caso, 2019". Así, contempla incrementos adicionales tanto para el año 2018 como 2019, aunque en este último caso lo hace pender a la ausencia de acuerdo en la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para la revalorización anual.

Para 2018, los incrementos adicionales serían los siguientes:

- las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social y las de Clases Pasivas, se incrementarán en un 1,35 % adicional al 0,25% previsto en el artículo 35 LPGE. Para la aplicación de este incremento se tomará la cuantía de pensión resultante de la revalorización efectuada el 1 de enero de 2018 conforme al artículo 35 de la LPGE.

- las cuantías mínimas de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social y las de Clases Pasivas, se incrementarán en un 2,75 % adicional al 0,25% previsto en el artículo 43 de la LPGE.

---

[23] *Cfr.* https://elpais.com/elpais/2018/03/17/album/1521280369_757173.html.

[24] Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-20-10.PDF], [Consulta: 4 junio 2018]. pág. 13.

- la Pensiones no contributivas de la Seguridad Social, se incrementarán en un 2,75% adicional al 0,25%.

Para 2019 se incrementarán en un porcentaje adicional equivalente a la diferencia entre el Índice de Revalorización de Pensiones fijado para ese año (que previsiblemente será el 0,25%) y el 1,6 por ciento.

En definitiva, y dado el nuevo ejecutivo resultante de la moción de censura, puede darse por finiquitado el mecanismo de ajuste automático en la revalorización de las pensiones, siendo de esperar que a través de la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo se fije otra fórmula para la revalorización de las pensiones, que bien podría ser un verdadero mecanismo de ajuste automático pero realista y que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, como obliga el artículo 50 de la Constitución.

VI. CONCLUSIONES

Los Sistemas de Seguridad Social de corte bismarckiano se diseñaron sobre un equilibrio demográfico que no existirá con la llegada a la tercera edad de la generación del baby boom, de modo que su financiación se verá comprometida

Negar la necesidad de una reforma a fondo, confiando en que un aumento de la partida de los ingresos solucione todos los problemas financieros del sistema, supone partir de la afirmación de que los ciclos económicos no afectarán a los ingresos presupuestarios, cosa que pocos economistas se atreverán a hacer. Es evidente que el Sistema español no puede seguir teniendo la altísima tasa de dependencia de las cotizaciones como fuente de ingresos, una tasa que resulta atípica si lo comparamos con los países de la UE cuyos sistemas de protección social son similares a nosotros. Está claro que hay que incrementar la financiación presupuestaria.

En efecto, dentro de las fuentes de financiación de nuestro Sistema, hay una enorme desproporción entre las cuotas de la Seguridad Social y los ingresos vía transferencias. Las datos presupuestarios para 2018 son los siguientes[25]:

CONCEPTO	**Importe (en miles de euros)**	**Porcentaje**
COTIZACIONES	114.915.750,00	76,64%
TRANSFERENCIAS	13.597.991,83	9,07%
OTROS INGRESOS	1.206.164,65	0,80%
Operaciones financieras	20.230.813,95	13,49%
TOTAL	**149.950.720,43**	**100,00%**

[25]Proyecto de Presupuestos Seguridad Social Ejercicio 2018 [http://www.congreso.es/docu/pge2018/seg-social/Proyecto_2018/TomoCyD.pdf], [Consulta: 4 junio 2018]. pág. 14.

La evolución cuotas/aportaciones estatales ha ido difiriendo según el empleo, de forma que a mayor tasa de actividad, menor necesidad de recurrir a las aportaciones estatales.

Año	Cuotas	Total presupuestos (miles de euros)
1995	63,99%	65.549.168,2
2000	65.71%	92.131.303,6
2005	92,27%	95.268.170,6
2010	87,01%	121.235.664,57
2015	80,70%	136.103.232,09
2016	83,19%	140.933.905,50
2017	76,30%	144.903.510,52
2018	76,64%	149.950.720,43

Fuente: elaboración propia sobre datos Presupuestos

Pero si unimos las cifras de cotizantes con los de pasivos, es como queda más claro la imperiosa necesidad de incrementar los ingresos vía presupuestaria.

AÑO	RATIO COTIZANTES/PASIVOS
1990	2,40
1995	2.07
1996	**2.06**
2000	2,29
2005	2,61
2007	**2,71**
2010	2,57
2015	2,26
2016	2,29
2017	2,23
2018	**2,09**

Podríamos confiar en que una ampliación la financiación presupuestaria sería suficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema, sumado a una mejora en la calidad en el empleo. Pero ambas cuestiones son irreales. La primera, porque en los demás países de la UE en los que hay fuertes aportaciones estatales, han tenido que recurrir a reformas

paramétricas, o incluso estructurales (como Suecia, con el sistema de cuentas nocionales).

Y respecto a la calidad en el empleo, hay que asumir que las relaciones laborales temporales y tiempo parcial serán algo inherente a los nuevos sistemas de producción (cosa distinta es que su régimen jurídico protector sea precario). Lo reconoce la OIT: el modelo de relaciones laborales ha mutado[26].

Por todo ello, entiendo que es inaplazable abrir un debate serio sobre qué medidas y reformas adoptar para garantizar la sostenibilidad de las pensiones, máxime teniendo en cuenta que toda reforma que se aborde, requerirá de un período transitorio de adaptación. Recuérdese que el modelo sueco se gestó en los mismos años en los que en España se constituyó el Pacto de Toledo. En Suecia disponen de un sistema sólido (también es cierto que su economía es distinta a la nuestra), mientras que en España no ha salido adelante ninguna reforma en profundidad. Solo aumenta la edad de jubilación para las mujeres (que son las que en la práctica no reúnen los 38 años y medio cotizados que se exigen), ampliado la base reguladora a 25 años, y el porcentaje a 37 años. El factor de sostenibilidad ha caído en el debate político, fruto de no gestarse con el consenso necesario. Y el mecanismo de revalorización que de facto solo permitía incrementarlas un 0,25% era un despropósito, nada que ver con lo que realmente debería ser un modelo sostenible (que es a lo que debe aspirar cualquier factor de sostenibilidad).

El modelo de cuentas nocionales tiene sus inconvenientes, pero también sus ventajas. Y entre ese modelo, y limitarse a pedir mayores ingresos, hay un espacio en el que promover un sistema que no solo sea sostenible, sino que resuelva la problemática de la edad de jubilación (ligándola a libre elección del individuo, en el marco del envejecimiento activo y los derechos humanos de las personas mayores), la compatibilidad trabajo-pensión, y que responda a un modelo inclusivo de la población mayor en la sociedad del siglo XXI.

[26]Como advierte la OIT en su informe "Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación", de 2015: "(l)as nuevas tecnologías y los cambios en la forma en que las empresas organizan la producción son factores determinantes de (…) la extensión de las nuevas formas de trabajo. De ahí que la consecución del modelo de empleo estándar para la mayoría de los trabajadores sea cada vez más difícil. Por consiguiente, las políticas públicas no deberían centrarse únicamente en promover la transición desde modalidades de empleo no estándar hacia el empleo permanente, a tiempo completo y dependiente. También se debería tener en cuenta la necesidad de asegurar una protección adecuada para los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo". OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación*, Resumen Ejecutivo, OIT, 2015, pág. 4.