

PRIMERA EXPERIENCIA PRÁCTICA DEL NUEVO SISTEMA DE
REVALORIZACIÓN DE PENSIONES INSTAURADO POR MOR DE LA
LEY 23/2013, DE 23 DE DICIEMBRE: ¿AVENTURA DE UNA
DESVENTURA?

FIRST PRACTICAL EXPERIENCE OF THE NEW REVALUATION OF THE
SPANISH PENSION SYSTEM ESTABLISHED BY LAW 23/2013, 23RD
DECEMBER: ADVENTURE OF A MISFORTUNE?

Actualidad Jurídica Iberoamericana, núm. 2, febrero 2015, pp. 637-646.

Fecha entrega: 15/09/2014
Fecha aceptación: 29/09/2014

EDUARDO ENRIQUE TALÉNS VISCONTI
Becario de Investigación “Atracció de Talent”
Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad de
Valencia
eduardo.talens@uv.es

RESUMEN: En las siguientes líneas se va a llevar a cabo un somero repaso sobre el tema de la revalorización de pensiones públicas en los últimos años. En ellas se va a tener ocasión de ver el sistema de actualización anterior y la congelación de pensiones sufrida en los momentos centrales de la crisis económica. También se van a dejar sentir unas notas sobre el nuevo sistema de revalorización y se traerá a colación la evidencia práctica de la primera experiencia en el uso de la nueva fórmula.

PALABRAS CLAVE: revalorización de pensiones, nueva fórmula, índice de precios al consumo (IPC), congelación de pensiones, poder adquisitivo, 0.25%.

ABSTRACT: The following lines examine the evolution of the Spanish pension revaluation system within the last few years. After reviewing the previous updating system and the freezing of pensions during the financial crisis, we then analyse the current revaluation system as well as the practical experience arisen after the new formula was first applied.

KEY WORDS: pension revaluation system, new formula, consumer price index (CPI), freezing of pensions, purchasing power, 0.25%.

1. El artículo 50 CE, ínsito dentro de los principios rectores de la política social y económica, se refiere en particular a nuestro sistema de pensiones y viene a consagrar el principio de suficiencia económica de los beneficiarios a través de prestaciones “adecuadas” y “periódicamente actualizadas”. Por su parte, el artículo 41 CE, base constitucional de nuestro régimen jurídico de Seguridad Social, también alude a la inexcusable suficiencia de las prestaciones sociales de carácter público ante situaciones de necesidad.

En este sentido, el carácter “suficiente” que debe regir el *quantum* de las prestaciones de la Seguridad Social, junto con la expresión “adecuadas” y unido a la necesidad de actualizar las pensiones, predicados por el art. 41 CE y el art. 50 CE, respectivamente, pretenden sentar las bases constitucionales para que con el transcurso del tiempo se asegure la revisión de su cuantía y que con ello los pensionistas no vean reducido su poder adquisitivo conforme vayan pasando los años. Estos designios constitucionales se concretaron en el conocido como Pacto de Toledo, alcanzado en 1995 por las fuerzas políticas presentes en el hemicycle en aquel momento y en cuya Recomendación undécima se convino lo siguiente: “debe de garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada el presente año”.

El régimen de revalorización de las pensiones conforme al IPC se encontraba regulado en el artículo 48 de la Ley General de Seguridad Social. En este sentido, el método tradicional de revalorización era bastante sencillo y consistía en el abono a principios de año del porcentaje de IPC estimado para ese ejercicio económico. Posteriormente, si al final de ese año el IPC real resultaba ser superior al pronosticado inicialmente la diferencia se abonaba durante el año venidero a través de un pago único con fecha tope del 1 de abril. *A sensu contrario*, si el resultado final era inferior al pronosticado a principios de año los pensionistas consolidaban el incremento inicial. Esta forma de proceder operó en nuestro sistema prácticamente sin fisuras hasta la promulgación del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en cuyo artículo 4 se procedió a suspender la revalorización de las pensiones para el año 2011 -excepto para las pensiones mínimas y las de carácter asistencial-.

Por lo tanto, se dejó sin efecto para el año 2011 la aplicación de las previsiones del artículo 48 LGSS tanto en su apartado primero, que era el que fijaba la revalorización a principio de año según el IPC previsto para ese mismo año, como en su apartado segundo, que regulaba el mecanismo de ajuste entre el IPC previsto y el acumulado al final de año (hasta el 30 de noviembre). Éste fue, sin duda, el primero de los varapalos que han sufrido recientemente las pensiones en nuestro país como consecuencia de la crisis económica, ya que supuso una auténtica “congelación” de las mismas, al no experimentarse ningún incremento durante el

año 2011 al socaire de la evolución del índice de precios al consumo, ni previsto ni acumulado. Sin embargo, la anterior decisión política, sea o no compartible, fue dictada limitando derechos constitucionales pro futuro, por lo que quedó exenta de cualquier sombra de irretroactividad y, asimismo, fue tomada preservando el derecho a la revalorización sobre aquellas pensiones más bajas, así como las de carácter asistencial, compadeciendo de este modo con la sentada doctrina que el Tribunal Constitucional ha interpretado sobre el particular.

Así, por ejemplo, por SSTC 134/1987, de 21 de julio (RTC 1987, 134) o 97/1990, de 24 mayo (RTC 1990, 197) nuestro Alto Tribunal ha considerado que de los artículos 41 CE y 50 CE no se desprende que la CE “*obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual*”. Por lo tanto, a mi entender, no existe un derecho a que todas las pensiones se vean incrementadas de un año para otro, pudiéndose perfectamente vedar en un momento temporal puntual a las más altas, ya que éstas colmarían de sobra la exigencia constitucional de mantener unas prestaciones suficientes.

Las limitaciones al sistema de revalorización de pensiones siguió siendo la tónica durante el año 2012, esta vez por mor del RDL 28/2012, de 30 de noviembre, que dejó sin efecto la diferencia positiva entre el IPC real y el IPC estimado para ese año (que fue de un 1,9 %) y donde junto con ello se decidió concertar una revalorización fija para el año 2013 –no sujeta, por tanto, al juego del artículo 48 LGSS-. En este sentido, al comenzar el año 2012 se operó de acuerdo con la regla establecida por el artículo 48.1 LGSS y se procedió por ende a abonar a los distintos pensionistas la cantidad resultante del IPC previsto para ese año, que se estimó en un 1%, siendo éste el coeficiente aplicado a inicios de ese año. Sin embargo, ulteriormente el índice acumulado se situó en el 2,9%, siendo este acrecimiento el que se dejó sin efecto por obra del citado RDL 28/2012, de 30 de noviembre. Pese a que este RDL desplegó todos sus efectos legales en su debido momento, todavía queda pendiente a día de hoy que el Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de su posible inconstitucionalidad, puesto que sobre el mismo se plantearon una serie de cuestiones de inconstitucionalidad por parte de algunos tribunales del orden social –por todos: ATSJ del País Vasco de 3 de diciembre de 2013 (JUR 2013, 69336)-, así como un recurso de inconstitucionalidad – *Vid.* BOE de 23 de marzo de 2013 p. 22915-. Con todo, puede verse una crítica sobre este RDL en: [ERRANDONEA ULAZIA, E.: “Una crítica a la cuantía de las pensiones tras el RDLey 28/2012”, *Aranzadi Social* (2013), núm. 1 (BIB 2013/705)].

En esencia, son varios los motivos por los que se pretende tachar de inconstitucional al RDL 28/2012, los cuáles podríamos sintetizarlos en: la ausencia de extrema y urgente necesidad para dictar este tipo de normas, la contravención con la suficiencia constitucional de las pensiones y por último su aplicación con carácter retroactivo, siendo esta última cuestión la que, bajo mi punto de vista, tendría mayores posibilidades de prosperar [*vid.* sobre el particular TALÉNS

VISCONTI, E. E.: “Problemas constitucionales del RDL 28/2012, de 30 de noviembre y revalorización de pensiones”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo* (2014), núm. 169)].

2. La forma de calcular la revalorización de pensiones, que como se habrá podido apreciar era más o menos automática y relativamente sencilla, mudó de aires a raíz de la promulgación 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. A través de la citada Ley 23/2013 se llevaron a cabo dos importantes consignas, cuales son la implantación de un Factor de Sostenibilidad para vincular el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas y una nueva fórmula de cálculo para la revalorización de las pensiones, alterándose en este último supuesto el tenor del artículo 48 LGSS.

Mediante esta postrera reforma la actualización de las pensiones pasó a desvincularse del índice de precios al consumo, estableciéndose para su obtención una fórmula matemática compuesta por una serie de expresiones dotadas de cierta complejidad –si lo comparamos con el método de revaloración precedente-. Para explicar la adopción de estas medidas la propia Exposición de Motivos de la Ley 23/2013 aludió a la presencia de una serie de factores desfavorables sobre la evolución demográfica en nuestro país (elevación de la esperanza de vida, escasa tasa de natalidad y el próximo acceso a la jubilación de la generación denominada del “baby boom”), así como a las recientes tensiones económicas que han propiciado la aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social. Ambas medidas responden a la lógica de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en concreto, el de las pensiones. No es de extrañar por tanto que se haya llegado a catalogar como una de las mayores reformas aprobadas en los últimos años sobre esta materia, suponiendo un “antes y un después” [GALA DURÁN, C.: “Un nuevo modelo de pensión de jubilación: el impacto del índice de revalorización anual y el factor de sostenibilidad”, *Inslabor* (2014), núm. 1, p. 2]. En lo que aquí interesa, cabe precisar que a raíz de la aprobación de la citada Ley 23/2013, de 23 de diciembre, se prevé que las pensiones contributivas (jubilación o viudedad entre otras), incluidas las mínimas, se incrementarán una única vez al comienzo de cada año en función de una oscura expresión matemática, que es la siguiente:

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

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.

En ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones que sea inferior al 0,25% ni superior a la variación porcentual del índice de precios de consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t , más 0,50 %.

Con base a la expresión matemática acabada de reproducir fácilmente podrá constatararse como ahora el índice de revalorización se vincula con la sostenibilidad financiera del sistema y, en este sentido, no es de extrañar que en épocas recesivas o deficitarias el resultado arrojado sea muy bajo, aunque el legislador ha pretendido mantener la existencia de un tope mínimo de revalorización que se sitúa en 0,25 puntos porcentuales. Por lo tanto, este porcentaje será el que *ultima ratio* acompañará a la revalorización de las pensiones contributivas de la Seguridad Social. Esta última forma de calcular la actualización de las pensiones presenta una serie de inconvenientes y por ello ha sido objeto de varias críticas, las cuales se han centrado mayormente tanto en su notable incertidumbre como en el grado de discrecionalidad en la aplicación de la fórmula, así como por el exiguo porcentaje para la suficiencia de las pensiones que aparece ahora como un tope máximo [TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “La revalorización de las pensiones en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre y su constitucionalidad”, *Relaciones Laborales* (2014), núm. 2, pp. 6-7 (del pdf); GALA DURÁN, C.: “Un nuevo modelo de pensión de jubilación: el

impacto del índice de revalorización anual y el factor de sostenibilidad”, *Iuslabor* (2014), núm. 1, pp. 3-4].

El referido índice cuenta con un discutible grado de incertidumbre al depender en cierta medida para su determinación de decisiones políticas, puesto que no cabe desconocer que para calcular los promedios centrados en $t+1$ obliga a que sea necesario proyectar cuáles serán los ingresos y gastos en el futuro. Por su parte, la existencia de un tope máximo también limita el porcentaje concreto que se debe de aplicar y conlleva al establecimiento de un techo superior que en periodos de bonanza podría suponer una baja revalorización. En concreto, este límite superior se sitúa ahora en 0,5 puntos porcentuales por encima del IPC acumulado o final, siendo por lo demás la única referencia que se ha mantenido hacia este índice.

3. La entrada en vigor de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, se produjo al día siguiente de su publicación en el BOE, según dispuso su Disposición final quinta, salvo para la puesta en marcha del cálculo del factor de sostenibilidad, que se difirió para las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019. Por consiguiente, la nueva fórmula empleada para estimar el índice de revalorización de pensiones entró en vigor el día 27 de diciembre de 2013 (al día siguiente su publicación por el BOE nº 309, de 26 de diciembre de ese mismo año). No obstante, en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, se optó por revalorizar las pensiones en un 0,25%, si bien en la misma no se llegaba a mencionar que dicha revalorización se hubiera determinado de acuerdo con el nuevo índice instaurado por la Ley 23/2013. Por ello, podríamos llegar a convenir que este nuevo índice de revalorización comienza a aplicarse a todos los efectos a partir de este año 2015.

Con todo, para el presente año 2015 se ha optado por fijar una revalorización de pensiones idéntica a la dispuesta para el pasado año 2014 y que, además, coincide justamente con el techo mínimo prevenido por el nuevo artículo 48 LGSS, es decir, un 0,25%. En este sentido, el artículo 37 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 establece que “las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en 2015 con carácter general un incremento del 0,25 por ciento, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta Ley”. Esta previsión se reitera posteriormente en el artículo 41 de esta misma norma legal, donde en su apartado primero vuelve a recordar que “las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en el año 2015 un incremento del 0,25 por ciento, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de esta Ley, sin perjuicio de las excepciones contenidas en los artículos siguientes de este capítulo y de los importes de garantía que figuran en el precedente artículo 39, respecto de las pensiones reconocidas al amparo de la legislación especial de la guerra civil”. El Real Decreto 1103/2014, de 26 de diciembre, sobre revalorización y complementos de

pensiones para el año 2015 y otras normas en materia de Clases Pasivas, consolida este mismo incremento para las pensiones abonadas a estos beneficiarios, mientras que el Real Decreto 1107/2014, de 26 de diciembre, hace lo propio para el resto de las pensiones públicas.

En cualquier caso, no todas las pensiones de la Seguridad Social van a verse acrecentadas un 0,25% durante el 2015, puesto que la Ley de Presupuestos Generales del Estado limita este incremento para una serie de sujetos pasivos. En concreto, el artículo 42 LPGE establece como pensiones no revalorizables las abonadas con cargo a cualquiera de los regímenes o sistemas de previsión enumerados en el artículo 42 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre (que enumera las pensiones que tendrán la consideración de públicas) cuyo importe íntegro mensual, sumado, en su caso, al importe íntegro mensual de las otras pensiones públicas percibidas por su titular, exceda de 2.560,88 euros íntegros en cómputo mensual.

Este límite superior se reproduce en el art. 2 del citado RD 1103/2014 y en el art. 3 del RD 1107/2014, ambos de 26 de diciembre, que determinan un techo anual exento de revalorización que se fija en la cantidad de 35.852,32 euros. Por lo tanto, la revalorización se priva para aquellas pensiones que sobrepasen las anteriores cantidades, avistadas de forma mensual o anual respectivamente. Esta limitación no contraviene ningún precepto constitucional, en especial el artículo 50 CE según sentada jurisprudencia del TC (*vid. supra*). Tampoco serán objeto de revalorización: a) las pensiones de Clases Pasivas reconocidas a favor de los Camineros del Estado causadas antes del 1 de enero de 1985, con excepción de aquellas cuyo titular sólo percibiera esta pensión como tal caminero; b) las pensiones de las Mutualidades integradas en el Fondo Especial de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado que, a 31 de diciembre de 2014, hubieran ya alcanzado las cuantías correspondientes al 31 de diciembre de 1973 (estas dos últimas pensiones mucho más residuales).

Por lo que respecta a la variación del índice de precios al consumo durante el ejercicio 2014 (de noviembre de 2013 a noviembre de 2014) su valor se situó en -0,4%. En este sentido, la tasa de variación anual del IPC en el mes de noviembre se situó en la cifra acabada de reproducir, según fuentes del Instituto Nacional de Estadística. Por su parte, el índice de precios adelantado (IPCA) de diciembre de 2014, según nota de prensa del Instituto Nacional de Estadística emitida el 30 de diciembre de 2014 se sitúa 7 décimas por debajo del valor de noviembre. Con ello, el la tasa anual del indicador adelantado IPCA, o lo que es lo mismo, la inflación anual estimada del IPC en diciembre de 2014 alcanza el valor de -1.1%. Como se habrá podido apreciar, durante el pasado año 2014 el índice de precios al consumo sufrió un evidente descenso, invirtiéndose con ello la tendencia inflacionista que se venía sucediendo en los últimos años.

4. Como se habrá podido percibir, el establecimiento de una banda mínima y máxima de revalorización de las pensiones va a suponer que en términos nominales se asegure la actualización de las mismas, compadeciéndose así con el mandato del artículo 50 CE. Ahora bien, cuando el sistema se vinculaba a la evolución del IPC no se podía asegurar un aumento nominal de las pensiones, pero sí que se hacía en términos reales. Ahora, al desvincularse la revalorización de las pensiones del indicador de precios, ya no se va a garantizar el mantenimiento del poder de compra de sus beneficiarios, por lo que en términos reales las pensiones podrán verse mermadas si el nivel de precios es superior a la revalorización desprendida de la nueva forma de cálculo. Quizás esta última consecuencia sea a primera vista la más probable, si se observaban los niveles de inflación arrojados en los últimos años en comparación con el exiguo porcentaje de revalorización contemplado en el nuevo artículo 48 LGSS, cuyo límite inferior, recordemos, se sitúa en 0,25 puntos porcentuales. Curiosamente, durante el pasado año 2014 la situación ha sido justamente la contraria. Como se habrá podido advertir con los datos que han sido aportados con anterioridad, la LPGE para 2014 previno un incremento de las pensiones de un 0,25%, mientras que la variación de precios para ese año ha sido negativa. Por lo tanto, los pensionistas no han perdido poder adquisitivo durante el año 2014, antes al contrario, las pensiones se revalorizaron por encima de la desviación del nivel de precios al consumo.

Para el año 2015, como ya se ha comentado, vuelve producirse un incremento de las pensiones del 0,25%, ahora ya con claras referencias hacia el nuevo sistema instituido por mor de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, que aplicado expresamente por vez primera arroja el resultado establecido como una suerte de cláusula suelo –límite inferior-.

Con todo, a fecha de realización de este comentario no se conocen datos oficiales sobre las previsiones del índice de precios durante el presente año 2015. No obstante, en algunos foros económicos existen algunas voces que aventuran un posible incremento del índice de precios fruto de una esperanzadora recuperación económica. De darse este escenario, probablemente se produzca una mayor o menor pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas puesto que el porcentaje de revalorización es bastante reducido. En cambio, si la tendencia durante el año 2015 continuara por la senda de 2014, situación que ha sido vaticinada recientemente desde el ministerio de economía, nos estaríamos moviendo en un contexto de decrecimiento del nivel general de precios y en este sentido, siempre que éstos oscilen por debajo de 0,25% se estaría ganando poder adquisitivo.

Ahora bien, independientemente del resultado que se dé al final de 2015, lo que parece claro es que si de forma sistemática se termina por fijar el importe de actualización de las pensiones en el mínimo legal, la tendencia será la de un constante descenso del poder adquisitivo de los pensionistas. Junto con ello, el nuevo sistema, tal y como está configurado, aumenta la incertidumbre sobre la evolución futura de las pensiones, puesto que ahora ya no se vincula a un índice

conocido de forma pública, sino a una serie de variables, muchas de ellas sobre predicciones futuras que dejan un elevado nivel de discreción. Por ello resulta conveniente que esta labor se realice con la mayor transparencia posible e informando adecuadamente a los ciudadanos.

En suma, como se ha sido señalado a lo largo del presente comentario, la reforma acometida sobre el modelo de revalorización ha supuesto un cambio estructural de calado sobre el sistema de pensiones, con sus luces y sus sombras, y quizás como aspecto positivo cabría destacar que ahora la evolución de las prestaciones queda ligada a la capacidad del sistema para generar ingresos, de manera que se mitigan sustancialmente los riesgos de insostenibilidad que puedan generar escenarios macroeconómicos y demográficos adversos [RAMOS, R.: “El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español”, *Boletín Económico del Banco de España* (2014), julio-agosto, p. 85]. Sería, a mi modo de ver, una suerte de medicina para posibles o futuras crisis económicas o situaciones deficitarias, quizás para tener que evitar tomar medidas de congelación de pensiones, tal y como se ha venido produciendo en estos últimos años. Estaremos, no obstante, atentos a la evolución de este nuevo método de revalorización y su mayor o menos afectación al bolsillo de los pensionistas.