



**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
REGULADORA DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y DEL
ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL SISTEMA DE
PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Sesión ordinaria del Pleno de 26 de septiembre de 2013

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 16 de septiembre de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Ministra de Empleo y Seguridad Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria de análisis de su impacto normativo, en la que se justifica la oportunidad de la propuesta, se describe el contenido de las medidas que contempla a lo largo de su articulado, y se analizan los diferentes impactos que surtirá su aplicación, en términos de adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, a su impacto económico y presupuestario, así como a su impacto por razón de género.

El mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social forma parte de los principios rectores de la política social y económica. Junto a la garantía institucional de la existencia misma de la Seguridad Social, el art. 41 CE introdujo el principio de la protección a todos los ciudadanos ante las situaciones de necesidad, así como el de la suficiencia de la protección dispensada por el sistema público ante dichas situaciones. Valga recordar asimismo, por su estrecha relación con el Anteproyecto objeto de Dictamen, la trascendencia del mandato constitucional contenido en el art. 50 CE, que encomienda a los poderes públicos “garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (...)”.

En las últimas tres décadas no han dejado de abordarse numerosas modificaciones sobre el complejo entramado protector del sistema de Seguridad Social, en un proceso continuo de adaptación y anticipación de las principales figuras de la protección social a los cambios sociales, demográficos y económicos que se han sucedido a lo largo de este tiempo. Este recorrido ha venido marcado por la búsqueda del equilibrio entre el reforzamiento de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y la necesidad de mantener, modernizar y mejorar su acción protectora, al mismo tiempo que se racionalizaba su gestión y se procuraba proporcionar una respuesta adecuada a las circunstancias económicas de cada momento. Un rasgo distintivo en el caso español ha sido la búsqueda de la correlación de fuerzas políticas y sociales a la hora de abordar las

principales reformas en esta materia, mediante la que se ha procurado ir forjando los objetivos comunes a través de acuerdos que, cuando se han conseguido, han reforzado la efectividad de las medidas adoptadas, a las que han conferido una mayor legitimación social. A partir de 1995, el proceso se institucionalizó a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en torno a las recomendaciones del Pacto de Toledo, que a partir de entonces orientarían las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar su viabilidad y mejora. A ello hay que añadir la decisiva participación de los agentes sociales, a través de los sucesivos acuerdos suscritos con el Gobierno en el marco del diálogo social, que han precedido a la mayor parte de las modificaciones sustanciales para el sistema.

Tras la adopción del Pacto de Toledo, de entre las reformas que guardan mayor relación con el objeto del presente Dictamen, valga recordar que el Acuerdo suscrito el 9 de octubre de 1996 por el Gobierno y los sindicatos más representativos a nivel estatal daría lugar a la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social que, entre otras medidas, estableció la separación de fuentes de financiación, la obligación de constitución de reservas con cargo a excedentes e introdujo en el texto de la Ley General de la Seguridad Social la revalorización automática de las pensiones con arreglo a la variación anual de los precios. Posteriormente, el contenido del Acuerdo del 16 de septiembre de 1999 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal sobre mejora de las pensiones, que se dirigía prioritariamente al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, fue llevado a la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000. Más adelante se suscribió el Acuerdo para la mejora del sistema de protección social suscrito en abril de 2001 entre el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME, que avanzaba en el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo, a través de un amplio elenco de previsiones origen, entre otros desarrollos normativos, de la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Cabe mencionar también, por su trascendencia para las personas mayores, el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, suscrito por el Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME en diciembre de 2005, que daría lugar a la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia. El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, estuvo asimismo en el origen de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Ya en 2011, en un contexto económico y de empleo muy desfavorable, tras la aprobación de las Recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de

Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los diputados el 25 de enero de 2011, se alcanzó el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas de ámbito estatal. Pieza sustancial del mismo fue el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones. El Acuerdo introdujo una serie de reformas de hondo calado para asegurar la sostenibilidad financiera y la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social. Sin ánimo de exhaustividad, se acordaron cambios sustanciales en materia de edad de jubilación, forma de cálculo de la pensión, e incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral. Además, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, se acordó que 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. La mayor parte del contenido del Acuerdo, incluyendo la previsión a futuro del factor de sostenibilidad, fue recogido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, la última gran reforma del sistema, que entraría en vigor en 2013.

Más recientemente, tras los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 22 de noviembre de 2012, y del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de marzo de 2013, se alcanzó el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, suscrito en julio de 2013 por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT), que ha precedido a la aprobación de las necesarias modificaciones de la normativa de Seguridad Social, incorporadas a través del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

El antecedente normativo más inmediato del texto objeto de Dictamen viene dado por la Ley 27/2011 que, junto a la traslación de la mayor parte de las medidas contempladas en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, incorporó parte de las recomendaciones adoptadas en la reformulación del Pacto de Toledo en 2010, e introdujo cambios sustanciales orientados a reforzar la capacidad de respuesta del sistema a los cambios socioeconómicos, en un marco financiero estable, que garantice la acción protectora y su suficiencia a las generaciones futuras en el largo plazo. Por lo que interesa al objeto de este Dictamen, la Ley introduce en su artículo 8 bajo la rúbrica “factor de sostenibilidad” una nueva DA 59ª en el TRLGSS que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, prevé la revisión quinquenal a partir de 2027 de los

parámetros fundamentales del sistema, en función de 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, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en concreción de las previsiones del art.135 de la CE, reformado el año anterior, establece en su artículo 18 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.

En la recomendación del Consejo de la UE sobre el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012 de España¹, tras una valoración positiva de la reforma de las pensiones de 2011, se señalaba que el deterioro de las perspectivas de la economía española estaba limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de gastos públicos, por lo que recomendaba, entre otras cuestiones, acelerar la introducción del factor de sostenibilidad. Posteriormente, en la recomendación referente al PNR de 2013², la Comisión volvía a incidir en esta cuestión y señalaba la necesidad de culminar la regulación del factor de sostenibilidad a finales de 2013.

A través del 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, mediante la disposición adicional novena, se encomendó al Gobierno la creación de un comité de expertos independientes para la elaboración de un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo. Tras la presentación por parte del Gobierno de un informe de base sobre el factor de sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social, se acordó por Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013 la creación de dicho Comité de expertos, cuyo informe fue presentado el 7 de junio de 2013.

El Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, proponía un factor de sostenibilidad con dos componentes: el primero, el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), respondería en puridad al desarrollo del mandato de la Ley 27/2011 y supone la adecuación de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida, previéndose su aplicación únicamente a los nuevos pensionistas. El segundo, el Factor de Revalorización Anual (FRA) –que no estaba previsto en dicha Ley–, afectaría a todas las pensiones y sustituiría la revalorización

¹ COM (2012) 310 final. Bruselas, 30.5.2012.

² COM (2013) 359 final. Bruselas, 29.5.2013.

actual basada en la evolución del IPC, por un factor que tiene en cuenta diferentes variables relacionadas con la situación financiera del sistema, como son la evolución de los ingresos, el número de pensionistas, el efecto sustitución y la diferencia entre ingresos y gastos del sistema a lo largo del ciclo económico. El informe señalaba además la necesidad de adelantar la aplicación del factor de sostenibilidad a 2014, en lugar de 2027 como establecía la Ley 27/2011 y, en cualquier caso, dentro del periodo 2014-2019.

El Informe del Comité de expertos fue remitido a los interlocutores sociales así como a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, iniciándose el 18 de junio un periodo de comparecencias en el seno de dicha Comisión (tanto de los miembros del Comité de Expertos que habían elaborado el informe como de diferentes expertos en la materia, y de los interlocutores sociales), cuyos trabajos, a fecha de la recepción del presente Anteproyecto objeto de dictamen, no habían finalizado. Cabe recordar que el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2010, en su segunda recomendación, “defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro”. Además, señalaba la conveniencia de “estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno”.

En cuanto a los antecedentes normativos de la revalorización automática de las pensiones a la que se refiere el FRA, cabe recordar que aunque según la práctica de los sucesivos Gobiernos la actualización de las pensiones ya solía ajustarse a las variaciones de los precios, especialmente desde mediados de los años ochenta, fue la Ley 24/1997 la que estableció legalmente la obligación de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año. Actualmente, se encuentra regulada en el artículo 48 del TRLGSS, que establece como regla de carácter general que “las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año”, y considera como periodo a tener en cuenta para el cálculo de dicho índice, "el periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico al que se refiere la revalorización". Asimismo, establece un mecanismo de compensación ante las posibles desviaciones que se produzcan si el índice de precios al consumo previsto es

inferior al que finalmente resulta, es decir si el coste de la vida es superior al aumento del importe de la pensión. En dicho supuesto se procederá a abonar una paga compensatoria por el importe de la diferencia antes del 1 de abril del ejercicio posterior.

Por su parte, el artículo 49 del TRLGSS establece el límite máximo que podrá alcanzar dicha revalorización en cada supuesto individual, que no es otro que el importe de la pensión máxima que se establezca para cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sumado en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular.

Durante los últimos años de crisis económica y financiera, la aplicación del procedimiento de revalorización automática de las pensiones se ha visto suspendida o modificado en algunas ocasiones, en el contexto de las sucesivas medidas adoptadas, en su mayoría por el procedimiento de urgencia, para cumplir con los objetivos de la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria. De este modo, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban medidas para la reducción del déficit público, así como la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 suspendían la aplicación de la mencionada normativa sobre revalorización de pensiones para 2011, dejando fuera de su ámbito de aplicación a las pensiones mínimas del sistema de Seguridad Social, a las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y a las pensiones no contributivas. Posteriormente, el Real Decreto 20/2011, de 30 de diciembre estableció que para el año 2012 las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado se incrementarían en un 1 por 100, conforme a los art. 48 y 7 de los textos refundidos de las Leyes General de la Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado, respectivamente. Para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las no contributivas (que se habían revalorizado en un 1 por 100), se estableció que recibirían antes del 1 de abril de 2012 en un único pago la cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión percibida en 2011 y la que les hubiera correspondido de haberse aplicado a las cuantías mínimas de esas pensiones la variación real del IPC de noviembre de 2010 a noviembre de 2011. En el contexto de la intensificación de la crisis económica en 2012, se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que dejó sin efecto para 2012 la actualización de las pensiones (excepto para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas), y la no actualización de las mismas en función de la desviación producida entre el IPC previsto y el real en 2013.

En este proceso permanente de cambios normativos en materia de Seguridad Social, han sido numerosas las ocasiones en las que el CES, desde los primeros momentos de su

creación, ha tenido la oportunidad de pronunciarse. Sin ánimo de exhaustividad, valga recordar el Dictamen 1/1993, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; el Dictamen 2/1994, sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social; el Dictamen 8/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social; el Dictamen 2/2003, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; el Dictamen 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones Específicas en Materia de Seguridad Social; el Dictamen 13/1996, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o el Dictamen 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley en Medidas de Seguridad Social. Finalmente, el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el Anteproyecto de la Ley 27/2011 a través de su Dictamen 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, cuyas observaciones tuvieron un elevado grado de acogida en la norma finalmente aprobada.

Desde esta institución se han abordado también, en varios informes a iniciativa propia, cuestiones estrechamente relacionadas con la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, como es el caso del Informe 2/1999, sobre la economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, el Informe 2/2000, sobre Vida Laboral y Prejubilaciones, el Informe 4/2000 sobre la protección social de las mujeres, o el Informe 3/2013 sobre Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.

Asimismo, anualmente el CES trata en la Memoria socioeconómica y laboral todas las cuestiones relacionadas con las reformas de la Seguridad Social y el desarrollo del Pacto de Toledo, así como la evolución de las principales magnitudes del sistema y muy especialmente de las prestaciones y sus beneficiarios.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto sometido a dictamen consta de siete artículos, una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales. Los siete artículos están estructurados en dos capítulos, consagrados respectivamente al Factor de Sostenibilidad de las pensiones de jubilación y al Índice de Revalorización.

En el Capítulo I se define el Factor de Sostenibilidad como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas

(artículo 1). Asimismo, se regulan en este Capítulo el ámbito de aplicación del Factor de Sostenibilidad (artículo 2), sus elementos de cálculo (artículo 3), su fórmula de cálculo (artículo 4) y su revisión (artículo 5), que tendrá una periodicidad quinquenal. El Capítulo concluye, en el artículo 6, indicando que el factor de sostenibilidad se aplicará sin perjuicio del derecho a percepción de los complementos por mínimos.

El Capítulo II consta de un solo artículo (artículo 7) que modifica el artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que regula la revalorización de las pensiones contributivas. Así, la nueva formulación establece una revalorización de dichas pensiones basada en un Índice cuya expresión matemática considera el total de ingresos y gastos, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones, estableciendo además unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento de las pensiones será inferior al 0,25 por 100 ni superior al IPC más el 0,25 por 100.

El Índice se publicará anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. A efectos de su elaboración, el Ministerio de Economía y Competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas correspondientes.

La disposición adicional única es la relativa a la aplicación transparente tanto del Factor de Sostenibilidad como del Índice de Revalorización. En el caso del primero, dicha transparencia se basará en la publicación del seguimiento sistemático de la esperanza de vida así como de la pertinente información a los pensionistas sobre el efecto que sobre el cálculo de su pensión inicial tendrá la aplicación del Factor de Sostenibilidad. En el caso del Índice de Revalorización, se prevé la publicación anual de las variables que intervienen en su cálculo.

La disposición final primera señala el título competencial en virtud del cual se dicta la presente Ley, a saber, el artículo 149.1.17 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

La disposición final segunda modifica el apartado 1 del artículo 163 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, añadiendo la mención a la aplicación del Factor de Sostenibilidad correspondiente a la cuantía de la pensión determinada por dicho apartado.

La disposición final tercera faculta al Gobierno y a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dicten las disposiciones y adopten las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo de la ley.

Por último, la disposición final cuarta establece que la fecha de entrada en vigor de la ley será la del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE), y que la aplicación del Factor de Sostenibilidad corresponderá a las pensiones de jubilación que se causen a partir del 1 de enero de 2019.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El sistema de pensiones de la Seguridad Social constituye uno de los pilares más sólidos de la protección social, cuyo mantenimiento, alcance universal, adecuación y suficiencia constituyen principios rectores de la política social y económica. Dentro del conjunto del sistema de prestaciones sociales, las pensiones de jubilación revisten una importancia medular para la cohesión social. Unido a lo anterior, como ha puesto de relieve el CES recientemente en su Informe 3/2013³, el sistema público de pensiones español, basado en los principios de contributividad, equidad y solidaridad que lo caracterizan como de reparto, constituye el programa de rentas públicas con mayor potencia redistributiva. Las pensiones representan, además, las transferencias públicas de carácter económico más importantes, principal partida del gasto social, que desempeña una importante función como estabilizador automático de la economía en momentos de crisis, como se está haciendo especialmente patente en la coyuntura actual. De ahí que garantizar su suficiencia y sostenibilidad financiera resulte un objetivo primordial. A lo largo de las tres últimas décadas, las sucesivas reformas de la normativa de Seguridad Social han estado guiadas en buena medida por el objetivo de anticiparse a las consecuencias de los cambios sociodemográficos, especialmente el envejecimiento de la población. A tal fin, se ha ido reforzando el principio de contributividad con el objetivo de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, al mismo tiempo que también se ha ido perfeccionando y modernizando su alcance subjetivo, con un balance muy positivo en términos de equidad.

En opinión del CES, las medidas que se adopten en un terreno que ha sufrido ya numerosas modificaciones en los últimos años deberán ser especialmente cuidadosas a la hora de respetar el equilibrio entre los principios de contributividad, equidad y solidaridad intergeneracional. De una parte, la aplicación de las nuevas fórmulas no debe ir en detrimento del elemento de contributividad del sistema, debiendo evitarse que el temor a un excesivo impacto negativo en la cuantía de la pensión final en proporción al esfuerzo de cotización a lo largo de la vida laboral de lugar a conductas elusorias de la cotización: los cotizantes deben poder percibir con claridad que su esfuerzo contributivo merece la pena. Por otro lado, no se puede obviar que en España existe un

³Informe 3/2013, sobre Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.

gran volumen de pensionistas en tramos medios o bajos de cuantía. A este respecto, en el Libro Blanco sobre la adecuación de las pensiones la Comisión europea advertía hace poco tiempo cómo ligeras oscilaciones en la cuantía de las pensiones más bajas pueden producir cambios muy visibles en las tasas de pobreza en la tercera edad, por lo que recomienda a los Estados que procuren que sus sistemas de pensiones favorezcan la prevención de este problema. Debe hacerse un ejercicio de transparencia en esta dirección y, al mismo tiempo, de transmisión de confianza a los destinatarios de la norma.

El CES considera que constituye una obligación de los poderes públicos, de todas las fuerzas políticas y de los agentes sociales contribuir a garantizar la estabilidad del sistema público de pensiones en el presente, pero también en el medio y largo plazo, respetando y reforzando los principios de contributividad, equidad y solidaridad intergeneracional que caracterizan el sistema español de reparto. A ello ha venido coadyuvando hasta el momento, la peculiar dinámica que han seguido las reformas en materia de Seguridad Social en nuestro país, basadas en el trabajo desarrollado en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, así como en el diálogo social y la negociación con los interlocutores sociales, con carácter previo a la adopción de las medidas. El consenso así alcanzado constituye un valioso activo, que refuerza la legitimidad y la comprensión de las medidas, contribuye a facilitar su aplicación y, especialmente en un ámbito tan sensible como las pensiones, transmite confianza en el futuro. Precisamente por la gravedad de la situación económica y social que atraviesa el país, y la urgencia de las medidas que hay que abordar para superarla, el CES considera necesario mantener y reimpulsar estos cauces, que históricamente han constituido una fortaleza de nuestro sistema económico.

De ahí que, con carácter previo a las observaciones sobre el contenido del Anteproyecto, el CES deba poner de manifiesto que el procedimiento seguido en esta ocasión se aparta del habitual, por el que se remiten a esta institución los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Reales Decretos una vez agotadas las vías previas de negociación en el marco del diálogo social y/o, en su caso, una vez evacuadas las consultas pertinentes con las organizaciones, de modo que el CES emite su dictamen sobre una versión final del Anteproyecto, inmediatamente anterior a la presentación del Proyecto de Ley ante el Parlamento. Sin embargo, en esta ocasión la solicitud de Dictamen al CES se ha hecho coincidir en el tiempo con las consultas a los agentes sociales, grupos parlamentarios, la Comisión del Pacto de Toledo y diferentes agentes y sectores representativos de interés en este ámbito, lo que, en opinión de este Consejo, resulta inadecuado, al tener que dictaminar un texto que todavía no cuenta con el suficiente grado de madurez, siendo, en consecuencia, susceptible de modificaciones que no va a poder dictaminar este órgano.

Ello ha condicionado en gran manera la discusión en el seno de la Comisión de trabajo encargada de la elaboración del Dictamen, a lo que se añade la perentoriedad del plazo para su emisión, habida cuenta de la trascendencia de la materia, que comporta una reforma de gran calado y complejidad de un elemento tan esencial del sistema público de pensiones como es la cuantía de la pensión de jubilación.

El CES debe poner de manifiesto que la singularidad del procedimiento por el que se ha optado esta vez, junto a la premura de los plazos para la emisión de este Dictamen no ha facilitado el ejercicio de reflexión conjunta y el acercamiento de posiciones sobre una norma de la trascendencia de la que nos ocupa en la que, aun existiendo algunos elementos para el consenso, existen también evidentes opiniones divergentes sobre algunos aspectos entre las organizaciones que componen este órgano.

El Anteproyecto aborda dos figuras claramente diferenciadas que merecen una distinta opinión por parte de este Consejo. Así, el CES comparte la necesidad de desarrollar el factor de sostenibilidad, tal y como se contemplaba en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones y se incorporó a la Ley 27/2011, aunque con la salvedad de la observación realizada por este Consejo en su Dictamen 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, a la que más adelante se hará referencia, así como con los matices que se expresarán en las observaciones al articulado. Sin embargo, el Anteproyecto no se ajusta en sus actuales términos a aquella propuesta, ni en la formulación concreta del factor, ni en el plazo previsto para su entrada en vigor. Mayores dudas plantea la incorporación de la nueva figura del índice de revalorización, que se prevé de aplicación inmediata ya en 2014.

Entre las justificaciones de las nuevas medidas que se exponen tanto en la Exposición de Motivos como en la Memoria explicativa, el CES echa en falta una diferenciación entre los retos de carácter coyuntural a los que se enfrenta actualmente el Sistema - relacionados fundamentalmente con la caída de la afiliación en el contexto de la crisis económica-, y aquellos otros, de carácter estructural, vinculados al envejecimiento de la población. Un cambio de la relevancia que comporta el contenido del Anteproyecto debería venir convenientemente justificado, de modo que a los destinatarios de la norma les queden claros los motivos para abordar una nueva modificación de este calado, cuando aún no ha transcurrido un año desde la entrada en vigor de la profunda reforma contemplada por la Ley 27/2011.

En lo que concierne a la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto sometido a Dictamen, el CES echa en falta, además, un análisis más exhaustivo sobre la oportunidad de la propuesta y su impacto. En concreto, a juicio de este Consejo, la Memoria contempla únicamente algunas variables demográficas con

incidencia en la evolución del gasto del sistema, relacionadas con el envejecimiento de la población, variables que desde la última reforma no han sufrido cambios particularmente llamativos. No se hace mención, en cambio, a la evolución de los ingresos, marcada en los años más recientes por el desplome del empleo y, en consecuencia, de la recaudación por cotizaciones sociales, principal factor explicativo del deterioro registrado por el saldo presupuestario del sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, a juicio del CES, en un sistema de carácter eminentemente contributivo como el español, la evolución del empleo y sus características, constituye un factor tanto o más importante que las proyecciones demográficas, cuyo elemento de incertidumbre y su variabilidad, en el caso de la esperanza de vida, por otro lado, no debería obviarse.

El CES, consciente de la adversa situación que atraviesa actualmente el sistema, comparte la necesidad de actuar al respecto, para lo cual estima más adecuado llevar a cabo, en el marco del diálogo social y de la Comisión del Pacto de Toledo, una profunda reflexión en torno a la posibilidad de estudiar vías alternativas de financiación del sistema que contribuyan a su sostenibilidad y suficiencia.

Por último, el CES considera apropiado insistir en la necesidad de realizar un mayor ejercicio de transparencia en este ámbito, a través de una mayor comunicación y difusión a la opinión pública, tanto de la concreción de la reforma planteada por el Anteproyecto, como de su impacto social y económico, a fin de generar seguridad en el futuro y confianza en el sistema de Seguridad Social y, con ello, reforzar el sentido de pertenencia al mismo en línea con la Séptima Recomendación del Pacto de Toledo, sobre modernización e información al ciudadano.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Exposición de motivos

En coherencia con la observación de carácter general relativa a la necesidad de justificar adecuadamente las medidas que se contemplan en el Anteproyecto, llama la atención al CES, en cuanto a que puede inducir a error, la referencia parcial que se realiza a la Segunda Recomendación del Pacto de Toledo, relativa al mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las Pensiones. Cabe recordar que, como reza literalmente la misma en su primer párrafo: “La Comisión, como ha venido haciendo en el pasado, defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro”.

Por otra parte, el CES estima que la Exposición de Motivos contiene una interpretación errónea de la observación realizada por este Consejo en su Dictamen 3/2011 al art. 8 del

Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. En aquella observación, el CES, refiriéndose exclusivamente al “Factor de sostenibilidad” regulado en dicho artículo señalaba, que “aun siendo la esperanza de vida una variable determinante de la evolución del gasto en pensiones, la futura concreción del factor de sostenibilidad debería contemplar, además, otras variables determinantes de la sostenibilidad del sistema de pensiones, como las relacionadas con la actividad económica, la evolución del empleo, o la participación laboral”.

Como se ha expuesto en las observaciones de carácter general, la evolución del empleo y sus características, constituyen un factor tanto o más importante que las proyecciones demográficas, cuyo elemento de incertidumbre y su variabilidad, en el caso de la esperanza de vida, por otro lado, no debería obviarse. A ello se refería el CES en su Dictamen, a efectos de la posibilidad de completar las variables determinantes del factor de sostenibilidad. No resulta, por tanto, adecuado relacionar dicha observación con la justificación de la introducción del índice de revalorización, que no se contemplaba en modo alguno en aquel Anteproyecto.

Artículo 1. Definición.

Este artículo define el Factor de Sostenibilidad como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas.

Al CES le preocupan los efectos de la automaticidad de la aplicación de este factor, basado exclusivamente en la evolución de la esperanza de vida, especialmente teniendo en cuenta que se trata de determinar un elemento, la cuantía inicial de la pensión, de especial trascendencia, por cuanto es la referencia básica de lo que se percibirá a lo largo de todos los años de jubilación sobre la que se aplicarán las revalorizaciones que correspondan. En este sentido, teniendo en cuenta la variabilidad que arroja este indicador en función de variables como el género, la región o el estatus socioocupacional, cabe recordar, en el sentido de la observación realizada por el CES en su Dictamen 3/2011, que sería conveniente estudiar la posibilidad de modular dicha automaticidad combinándola con la evolución de otras variables con incidencia positiva sobre los ingresos, como el empleo, la actividad económica o la participación laboral, como ocurre en otros países de nuestro entorno, algunos de los cuales se mencionan en la Memoria explicativa.

Por otro lado, la consideración de la edad de 67 años como referencia a la hora de calcular la esperanza de vida también plantea la cuestión de la excesiva rigidez del mecanismo, resultando un solo valor aplicable a toda la población que acceda a la jubilación, independientemente de la edad de acceso a la misma.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

En este artículo se señala que el Factor de Sostenibilidad se aplicará por una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social. A este respecto, el CES considera que hay que ponerlo en relación con la disposición final segunda del Anteproyecto, que establece la modificación del artículo 163.1 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que regula las cuantías de las pensiones de jubilación contributivas, quedando así acotado de forma más precisa el ámbito de aplicación del Factor de Sostenibilidad.

El CES, no obstante, considera que debería aclararse la situación en que quedan los beneficiarios de pensiones de incapacidad permanente que al alcanzar la edad legal de jubilación tienen la consideración de pensiones de jubilación, a efectos de su inclusión o no en el ámbito de aplicación de la Ley.

Artículo 3. Elementos de cálculo.

Los elementos de cálculo del Factor de Sostenibilidad serán, por un lado, las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Seguridad Social, y por otro lado, la edad de 67 años como edad de referencia.

En opinión del CES, existen varias cuestiones que convendría aclarar a la hora de establecer dichos elementos de cálculo del Factor de Sostenibilidad. En primer lugar, el Anteproyecto debería concretar cuáles serán dichas bases de datos, y asegurar su periodicidad anual, pues la Seguridad Social no ha publicado hasta la fecha tablas de mortalidad convenientemente actualizadas. Además, también sería necesario determinar de forma precisa si los datos de esperanza de vida se elaborarán a partir de proyecciones lineales a futuro (como parecía sugerir el informe de expertos en que se inspiró el Anteproyecto), con el consiguiente factor de incertidumbre que conlleva, o de datos reales calculados *a posteriori*.

Será necesario en todo caso que, en virtud de la necesidad de transparencia en la aplicación del factor de sostenibilidad, en el sentido expresado en las observaciones generales, los elementos de cálculo de la fórmula sean convenientemente actualizados y puestos a disposición de la población.

Artículo 4. Fórmula de cálculo

El Anteproyecto opta por calcular el Factor de Sostenibilidad a partir de la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, tomando como referencia el primer y el último año de dicho periodo quinquenal.

La fórmula solo tiene en consideración dos valores (el primero y el último) del quinquenio de referencia, a partir de los cuales se halla la variación media interanual, lo que somete el resultado a una mayor volatilidad que si la fórmula se calculara a partir de una media móvil de todos los años del quinquenio, de forma análoga a como se hace en el caso del índice de revalorización para la tasa de variación de ingresos y gastos.

Artículo 7. Modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio

En este artículo se da nueva redacción al artículo 48 del TRLGSS, que regula en su apartado Uno la revalorización anual automática de las pensiones, en función del correspondiente IPC previsto para dicho año, así como su actualización en un pago único a los pensionistas en el supuesto de desviaciones al alza respecto a dicha previsión. El Anteproyecto establece la sustitución de este mecanismo por la aplicación a todas las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva de un “Índice de revalorización”, que se prevé incluir en la correspondiente LGPGE.

Se trata de una figura que el Anteproyecto introduce ex novo, que no se contemplaba en la Ley 27/2011 ni en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones que estuvo en el origen de la misma y que formaba parte sustancial del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, del año 2011. Cabe recordar que dicho Acuerdo fue suscrito entre Gobierno e interlocutores sociales que, en un momento extremadamente crítico de la situación económica y el empleo, pactaron una batería de medidas en un ejercicio de responsabilidad, en el entendimiento de que era trascendental afrontar juntos el reto fundamental de generar empleo y crecimiento sostenido, marcándose para ello la actuación simultánea en varios frentes: el equilibrio de las cuentas públicas, garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de Seguridad Social y fomentar el dinamismo y la competitividad de nuestra economía.

Comoquiera que dichos retos permanecen, mientras el compromiso de los interlocutores sociales para alcanzar acuerdos sigue vivo, el CES lamenta que el procedimiento de concepción de una medida de consecuencias tan relevantes para las actuales y futuras generaciones de pensionistas se haya apartado de los cauces específicos por los que han discurrido las principales reformas en el ámbito de la Seguridad Social desde mediados de los noventa, la Comisión del Pacto de Toledo y el diálogo social, que tanto han contribuido a brindar estabilidad y seguridad en el futuro a los pensionistas, contribuyendo a que el sistema público de pensiones y –por ende- la Seguridad Social figure entre las instituciones más valoradas por los ciudadanos.

El CES no es ajeno a la situación coyuntural de las cuentas de la Seguridad Social en los próximos años, ni a los compromisos en materia de consolidación fiscal, por lo que

considera conveniente que se abran los cauces del diálogo social pertinentes para, sobre la base del consenso y como se ha hecho en anteriores ocasiones, continuar con el proceso de reforzamiento de la viabilidad del sistema, respetando los principios de contributividad, equidad, solidaridad intergeneracional y suficiencia de las pensiones, y garantizando el derecho a su revalorización, preservando en todo caso su poder adquisitivo.

El CES entiende que el objetivo expresado por la Recomendación Segunda del Pacto de Toledo no se consigue con la formulación del índice de revalorización que propone el Anteproyecto para la actualización anual de la cuantía de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, basada en la previsión de una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, con unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento nominal de las pensiones será inferior al 0,25 por 100 ni superior al IPC más el 0,25 por 100. A este respecto, y dada la inmediatez de la propuesta de entrada en vigor, fijada para 2014, el CES considera que con este índice, que busca ser un mecanismo automático que permita la adecuación de las cuentas públicas del sistema de la Seguridad Social, se produce una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en contextos de crisis como el actual, que en principio no llegaría a recuperarse. Por ello, el CES considera que deberían establecerse medidas que complementen a las reformas proyectadas tendentes a la recuperación del poder adquisitivo cuando las circunstancias lo permitan, en el medio o largo plazo.

Por otra parte, el Anteproyecto propone la utilización lineal del Índice de Revalorización para el conjunto de pensiones contributivas del sistema, sin diferenciar por clases ni cuantías, lo que a juicio de este Consejo actuaría en contra de la equidad del sistema de pensiones. Cabe recordar que en torno al 50 por 100 de las pensiones contributivas se sitúan por debajo de los 650 euros mensuales, y que el 27,7 por 100 de las pensiones tienen complementos por mínimo, al no alcanzar la cuantía mínima del sistema. Además, tal y como se señala en las observaciones generales, las pensiones desempeñan una importante función como estabilizador automático de la economía en periodos de crisis, como se está haciendo patente en la actualidad. No en vano, de acuerdo con los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa del INE, actualmente hay 4,6 millones de hogares en España en los que la fuente principal de ingresos procede de las pensiones. En este sentido, la población pensionista está teniendo un papel decisivo en la economía española y en el mantenimiento de la cohesión social, contribuyendo a paliar las dificultades económicas de las familias.

Por lo que respecta a los determinantes de la fórmula del Índice de Revalorización, el CES quiere llamar la atención sobre el hecho de que la mayor parte se basan en estimaciones y previsiones de múltiples variables en el largo plazo, que además de estar

sujetas a un alto grado de incertidumbre, muestran un margen de error. Además, existe un alto grado de discrecionalidad en la aplicación de la fórmula, en la medida en que algunas de sus variables dependen de decisiones políticas. A mayor abundamiento, la introducción de este índice podría significar que, aunque las circunstancias económicas evolucionen favorablemente y se vayan obteniendo superávit en los próximos años, difícilmente las revalorizaciones de pensiones superarían el tope mínimo, es decir, el 0,25 por 100, ya que, posiblemente, se neutralicen éstos con los déficit obtenidos anteriormente. Esto daría lugar a una disminución significativa de la pensión en términos reales, por lo que, a juicio de este Consejo, sería conveniente establecer algún elemento adicional de corrección que permita modular el índice y, en caso de obtención de superávit, proporcione una actualización que preserve el poder adquisitivo.

El CES echa en falta, además, una mayor transparencia en la determinación de la fórmula, para lo cual considera necesario que se clarifique cuáles son los determinantes concretos de la misma, a fin de no generar confusión y alarma entre los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social.

En otro orden de cosas, unido a lo anterior, el artículo parece dar nueva redacción a la totalidad del artículo 48 del TRLGSS pese a que la Memoria explicativa parece referirse únicamente al apartado Uno. El apartado Dos de este artículo, en su redacción actual, regula la revalorización periódica por el Gobierno del resto de las pensiones teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el IPC y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social.

El Anteproyecto no especifica nada con respecto a la revalorización de las pensiones no contributivas, si bien permanece en vigor el art. 52 del TRLGG, que establece que éstas serán actualizadas en la correspondiente LPGE, al menos en el mismo porcentaje que dicha Ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social. Surge así la duda de si, pese a que el ámbito de aplicación de la medida según el art. 48.1, se restringe a la modalidad contributiva de las pensiones, incluida la mínima, les sería de aplicación indirecta a las no contributivas por aplicación del art. 52.

Por todo lo manifestado, el CES aconseja al Gobierno que reconsidere la oportunidad de sustituir la regulación actual del artículo 48 del TRLGG, que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, a favor del índice de revalorización, que podría conllevar una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones.

Disposición Adicional única. Aplicación transparente del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización

En opinión del CES, llama la atención que, pese a que esta Disposición alude a que el Factor de sostenibilidad y el índice de revalorización se aplicarán “con absoluta transparencia”, no especifica una serie de aspectos fundamentales para que la misma se materialice, como son, la periodicidad y el organismo competente tanto para la publicación de la esperanza de vida como de las variables que inciden en el índice de revalorización que, en todo caso, deberían ser enumeradas en este mismo precepto.

V. CONCLUSIÓN

Con respecto a las conclusiones del presente Dictamen, el CES se remite a las que se desprenden de lo expresado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

26 de septiembre de 2013

Vº. Bº El Presidente

Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido