

REVALORIZACIÓN DE PENSIONES Y MANTENIMIENTO DEL PODER ADQUISITIVO: ANÁLISIS EN CLAVE JURÍDICA Y ECONÓMICA

FRANCISCA FERNÁNDEZ PROL
*Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social*
Universidad de Vigo

ALBERTO VAQUERO GARCÍA
Profesor Titular de Universidad de Economía Aplicada
Grupo GEN de investigación. Universidad de Vigo

EXTRACTO

Palabras claves: revalorización, poder adquisitivo, pensiones

Las nuevas reglas de revalorización de las pensiones, objeto del presente análisis, se erigen en elemento nuclear de la reforma operada por Ley 21/2021, de 28 de diciembre. Expresan, en efecto, un cambio de valores respecto de la regulación precedente y presentan, así mismo, efectos prácticos muy notables, sobre las pensiones mismas y también sobre el entero sistema.

Para ponderar el impacto de la reforma se adopta en el presente estudio una doble óptica, jurídica y, así mismo, económica. Para lo primero, además del nuevo artículo 58 de la Ley General de la Seguridad Social –y normas complementarias– son objeto de examen e interpretación aquellos contextos normativos –señaladamente, interno y europeo– que propiciaron el cambio. Para lo segundo, se despejan las consecuencias económicas derivadas, para los pensionistas y el presupuesto del sistema, del recurso a los nuevos criterios de actualización, señaladamente, la inflación media de los últimos 12 meses y el mecanismo quinquenal de revisión.

ABSTRACT

Key words: revaluation, purchasing power, pensions

The new rules for the revaluation of pensions, the subject of this analysis, are a nuclear element of the reform operated by Law 21/2021, of 28 December. They express, in effect, a change of values with respect to the previous regulation and they present, likewise, very remarkable practical effects, on the pensions themselves and also on the entire system.

In order to assess the impact of the reform, a two-pronged approach is adopted in this study, both legal and economic. For the first, in addition to the new article 58 of the General Law of the Social Security –and complementary norms– the normative contexts –especially internal and European– that led to the change are under examination and interpretation. For the latter, the economic consequences, for pensioners and the system budget, of the use of the new updating criteria, especially the average inflation of the last 12 months and the five-year review mechanism, are cleared.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. ANÁLISIS EN CLAVE JURÍDICA
 - 2.1. Precedentes y nuevo contexto normativo
 - 2.1.1. La reversión del régimen precedente
 - 2.1.2. El nuevo contexto normativo
 - 2.2. Las reglas “nuevas”: la revalorización conforme al índice de precios al consumo y normas complementarias
3. ANÁLISIS EN CLAVE ECONÓMICA
 - 3.1. El nuevo escenario de revalorización y mantenimiento del poder adquisitivo
 - 3.2. Implicaciones económicas de la medida
 - 3.2.1. El recurso a la inflación media
 - 3.2.2. El mecanismo quinquenal de revalorización
 - 3.2.3. Efectos del aumento del período de cómputo
 - 3.2.4. Coste del mayor gasto en pensiones
4. REFLEXIONES FINALES
5. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Como se desprende del título mismo de la Ley 21/2021, “la garantía del poder adquisitivo de las pensiones” se erige en objetivo prioritario de la reforma. Por ello, el primer bloque de esta –según se deduce de su Exposición de Motivos– es, precisamente, el dedicado a la revalorización de las pensiones, a cuyos efectos el legislador dispone la derogación de la herramienta precedente –el “índice de revalorización”– y la reformulación de dos preceptos –el art. 58 de la LGSS y el art. 27 de la Ley de Clases Pasivas–. De este modo, en línea con la Renovación del Pacto de Toledo y el acuerdo con los agentes sociales, la Ley de 2021 revierte el fallido régimen precedente, como es sabido, objeto de una intensísima contestación política, sindical y social. En su lugar, opera, no sin matices, un retorno a la fórmula clásica de vinculación a la evolución del índice de precios al consumo.

Si bien el estudio se ciñe a un aspecto concreto de la reforma, a su vez, componente de una intervención más amplia y escalonada del legislador, debe destacarse, ya en estas primeras líneas, su trascendencia en clave de modelo. Pues es el cumplimiento mismo del art. 50 CE el que se haya en juego, esto es, la garantía de “pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas” y, por ende, “la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Un mandato constitucional desoído por el legislador de 2013, que, desnaturalizando su esencia, convirtió el referido “índice de revalorización” en herramienta para enjugar los déficits del sistema y preservar su sostenibilidad a costa del empobrecimiento paulatino de los pensionistas. Una concepción, amparada en el entonces recién reformado art. 135 CE, abandonada por el legislador de 2021, para el que la garantía de la suficiencia de los recursos –objetivo, como es obvio, irrenunciable–

no ha de sustentarse en la erosión de las pensiones. La concreta reforma analizada –del mecanismo de revalorización– es, pues, fruto de la asunción de un nuevo –y, a la vez, clásico– eje vertebrador: el citado art. 50 CE, en sustitución del art. 135 CE. Se trata, pues, de un cambio de valores, que, como es obvio, tiene repercusiones sistémicas mucho más allá de la actualización de pensiones. Desde una perspectiva estrictamente económica, el nuevo sistema deroga un planteamiento que ha reducido notablemente la capacidad adquisitiva de los beneficiarios, y que ha tenido una importante contestación social. Con todo, y como se comprobará en este artículo, la solución adoptada por el legislador tampoco está exenta de críticas, y a nuestro juicio, resulta mejorable.

Por todo ello, el presente estudio conforma un análisis de la “reforma estrella” de la Ley 21/2021¹ –conforme al título del nuevo art. 58 LGSS, “la revalorización de las pensiones y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”– desde una doble perspectiva, jurídica en primer término y económica a continuación. Para lo primero, además de la interpretación de las reglas nuevas, se abordan el régimen precedente, así como los contextos normativos que propiciaron la reforma. Por su parte, el estudio desde la óptica económica analiza aquellos elementos que a nuestro juicio deben ser objeto de reflexión, puesto que si bien parece comprobarse una importante mejora para los pensionistas, creemos que los cambios introducidos deben ser correctamente evaluados desde una perspectiva economicista, algo que por el momento no se ha realizado completamente, pero que creemos vital para garantizar unas pensiones adecuadas a nuestros mayores y también sostenibles en el tiempo en un marco económico cada vez más volátil.

2. ANÁLISIS EN CLAVE JURÍDICA

2.1. Precedentes y nuevos contextos normativos

2.1.1. *La reversión del régimen precedente*

Un análisis retrospectivo de la regulación en la materia permite ponderar el impacto de la reforma analizada. La Ley 21/2021 incide en el régimen jurídico instaurado por 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, que, por aquel entonces, dio nueva redacción al art. 48 del

¹ Tortuero Plaza, J. L., “Retos y reformas en materia de pensiones”, Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF, núm. 467, p. 207.

texto refundido de la LGSS de 1994 –posteriormente, art. 58 LGSS de 2015²–. Con todo, es de justicia reconocer que la reforma de 2013 ya alcanzó unas reglas sensiblemente debilitadas, al haber operado los previos RD-leyes 8/2010 y 28/2012 –dictados extramuros del Pacto de Toledo y sin respaldo de los agentes sociales– la suspensión, total o parcial, del citado precepto ya para los ejercicios 2011³, 2012 y 2013⁴. Ahora bien, lo que los RD-leyes de 2011 y 2012 dispusieron con carácter extraordinario –a modo de excepciones a la regla general⁵–, pretendió dotarse, aún con matices, de estabilidad por la norma de 2013.

De aquel precepto fruto de la reforma de 2013 –rubricado “Revalorización”– debe destacarse, en primer término, su abierta contradicción con lo convenido en el marco del Pacto de Toledo de 2011. Pues, si bien la Recomendación 2^a de este último estimó “conveniente estudiar (...) la posibilidad de utilizar otros

² Sobre el particular, *vid.*, ampliamente, Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A., *La sostenibilidad del sistema de pensiones. 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*, Tecnos (Madrid, 2014).

³ *Vid.* art. 4 del RD-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por el que se procede, para el ejercicio 2011, a la suspensión de la revalorización de las pensiones, excepto para las pensiones mínimas del Sistema de la Seguridad Social (así como de Clases Pasivas), las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas.

⁴ *Vid.* art. segundo del RD-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, a cuyo tenor, por un lado, “se suspende para el ejercicio 2013 la aplicación de lo previsto en el apartado 1.1 del artículo 48 (LGSS 1994)” –conforme al que las pensiones contributivas, incluido el importe de la pensión mínima, debían revalorizarse al comienzo de cada año en función del IPC previsto para dicha anualidad– y, por otro lado, “se deja sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en el apartado 1.2 del artículo 48 (LGSS 1994)” –en virtud del cual, como se recordará, si el IPC acumulado, correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, debía de procederse a la correspondiente actualización, abonándose la diferencia, en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior–. Esto último privó de inmediato a todos los pensionistas de la correspondiente paga compensatoria por la diferencia entre el IPC previsto para 2012 (1%) y el IPC interanual (cifrado, en noviembre de 2012, en 2,9%). Lo que determinó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por todos los grupos parlamentarios de la oposición –resuelto, en términos desestimatorios, por STC 49/2015, de 5 de marz–, así como de más de una veintena de cuestiones de inconstitucionalidad –todas ellas desestimadas–.

⁵ Prueba de ello es lo señalado por la Disp. Adicional 32^a de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, a cuyo tenor “El Gobierno, en el plazo de un año, presentará un informe sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en los últimos cinco años. Teniendo en cuenta el mismo y, con arreglo a las posibilidades económicas del sistema, el Gobierno articulará las medidas necesarias para llevar a cabo la recuperación del poder adquisitivo perdido”.

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”, expresaba así mismo, con suma claridad, a modo de presupuesto básico, el compromiso de conservación del poder adquisitivo de los pensionistas: “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”, pues “los pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas –generalmente al alza– que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida”⁶. Para lo que incluso se dispuso un reparto en la asunción de los gastos generados –que se mantiene, por cierto, en el Pacto de 2020–: con cargo a los recursos de la Seguridad Social en el caso de aquellos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo y a través de otros recursos financieros respecto de toda subida por encima del IPC. Un esquema que, desde luego, dista mucho del finalmente implementado por Ley 23/2013.

Fórmulas matemáticas a un lado –objeto de posterior análisis en el tercer apartado de este artículo–, la norma de 2013 sustituyó el mecanismo legal de actualización automática conforme al IPC –ciertamente, como se ha señalado, objeto de sucesivas suspensiones en 2010 y 2012– por un novedoso instrumento –sin parangón en los Estados de nuestro entorno⁷– que, en cambio, vinculaba revalorización y situación financiera del sistema (Índice de Revalorización de Pensiones, IRP)⁸. De modo que, conforme a este, sólo de resultar económica y presupuestariamente factible, cabía la actualización íntegra –sin depreciación– del importe de las pensiones. En caso contrario, el precepto sólo contemplaba, aplicados los parámetros previstos, un incremento nominal mínimo del 0,25 %, inclusive, por tanto, en el caso –cuando menos frecuente– de IPC superior. De modo que no garantizaba, como se estipulaba en la previa edición del Pacto de Toledo, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Pues su objetivo era otro: según la propia Exposición de Motivos de la norma, la sostenibilidad financiera del Sistema, esto es, la preservación del equilibrio entre los ingresos

⁶ Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Congreso de los Diputados el 29 de enero de 2011.

⁷ Conforme al Informe *La revalorización de pensiones en Europa. Un análisis comparado. La singularidad española* (CCOO, 2017, pág. 3), España era el único país del marco europeo que revalorizaba las pensiones tomando únicamente en consideración la relación entre gastos e ingresos, sin considerar otras variables económicas, como la evolución de los precios o los salarios. En cambio, 26 de los 29 países analizados consideraban criterios de suficiencia de las pensiones para la determinación de la revalorización anual y 14 de ellos combinaban criterios de suficiencia y sostenibilidad.

⁸ Para un análisis detallado, *vid.*, entre otros, González Ortega, S., “El nuevo régimen de revalorización de las pensiones”, *Relaciones laborales*, núm. 5, 2014, p. 153 y siguientes, así como Suárez Corujo, B., *El derecho a la revalorización de las pensiones*, Bomarzo (Albacete, 2018), p. 92 y siguientes.

y gastos en el medio y largo plazo, constituyendo, según ha llegado a apuntar la doctrina, el genuino factor de sostenibilidad del sistema⁹. Para que este no incurriera en déficit, la herramienta, en efecto, conducía a un ajuste automático del importe de las pensiones. Ajuste a la baja, habida cuenta los extremos integrantes de la ecuación: el número de pensionistas y la pensión media –ambos de tendencia alcista– y el desajuste entre ingresos y gastos –para cuyo reequilibrio la cuantía de las pensiones resultaba contenida¹⁰–. Además, en sentido inverso, la revalorización resultaba topada, siendo, en el mejor (e improbable) de los casos, como máximo del IPC más el 0,5 %. En la práctica, por tanto, la pensión tendía a alejarse cada vez más de lo percibido durante la vida activa, por lo que la norma fomentaba, de modo implícito, el recurso a instrumentos financieros de naturaleza privada para complementar aquella.

Tal fue la controversia suscitada por la norma que la misma fue objeto de una suerte de enmienda extraordinaria –por Ley 6/2018, por la que se aplicó un incremento adicional de pensiones contributivas y de Clases Pasivas¹¹– y suspensiones sucesivas –por RD-ley 18/2019¹², RD-ley 1/2020¹³, Ley 11/2020¹⁴

⁹ Cabeza Pereiro, J., “En cuanto al debate de las pensiones”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Laborum, núm. 10, 2017, p. 44.

¹⁰ Más aún al descartarse, pese a las dudas iniciales, que los “ingresos del sistema” pudieran comprender aportaciones progresivas del Estado *ex art.* 109 LGSS. En dicho sentido, de nuevo, Cabeza Pereiro, J., “En cuanto al debate de las pensiones” ..., *op. cit.*, p. 44.

¹¹ Disp. Adicional 51ª –apartado uno– de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, a cuyo tenor “En el año 2018, las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, se incrementarán en un 1,35 % adicional a lo previsto en el artículo 35 de esta Ley”. Así mismo, conforme a dicho precepto, “En el año 2019, si no hubiera acuerdo en la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para la revalorización anual, las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, se incrementarán en un porcentaje adicional equivalente a la diferencia entre el Índice de Revalorización de Pensiones fijado para ese año, conforme a lo establecido en el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y el 1,6 %”.

¹² Art. 7 del RD-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social.

¹³ Disp. Adicional Única del RD-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social

¹⁴ Disp. Adicional 48ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

y, finalmente, Ley 22/2021¹⁵-. De modo que la reforma de 2021 reformula un precepto –el art. 58 LGSS– ya inaplicable, en parte o en todo, desde el año 2018.

2.1.2. Nuevos contextos normativos

Se aprecian, en los marcos internacional y europeo, ciertos movimientos reveladores de una suerte de cambio de paradigma o enfoque. En aquéllos, múltiples normas e instrumentos –de rango y eficacias dispares apelan de modo recurrente a la necesaria garantía de la suficiencia o adecuación de las rentas o recursos durante la tercera edad. Lo que, como es obvio, conecta no sólo con la generación de pensiones *ab initio* suficientes y adecuadas, sino también con la preservación en el tiempo –aún en contextos de crisis– de tales cualidades.

Así, en cuanto a lo primero –el ámbito internacional–, debe referirse la reciente ratificación por España de la Carta Social Europea revisada¹⁶. Tratado que reconoce el “derecho de las personas de edad avanzada a [la] protección social” –Parte I– y por el que, consecuentemente, las Partes se comprometen a “adoptar o promover medidas apropiadas orientadas a permitir que las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible”, mediante “*recursos suficientes* que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural” (art. 23).

Y también a nivel europeo se aprecian cambios relevantes¹⁷, que propician nuevos enfoques de la problemática, en cambio clásica, en torno a la viabilidad, sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones¹⁸. Así se deduce, en primer término, del abandono de aquella política europea en materia de deuda pública, en su día, como se recordará, determinante de reformas internas, al más alto nivel, muy incisivas –reformulando, en nuestro caso, el ya referido art. 135

¹⁵ Disp. Adicional 45ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, a cuyo tenor “En 2022 la actualización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo establecido en el título IV y disposiciones concordantes de esta ley, no siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado”.

¹⁶ Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, BOE de 11 de junio de 2021.

¹⁷ Un análisis de estos también en Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M., Benítez Llamazares, N., “Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021, Especial atención al mecanismo de equidad Intergeneracional”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 467, 2022, p. 27 y siguientes.

¹⁸ A modo de muestra de la preocupación europea en la materia, pueden citarse el Libro Verde *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, de 7 de julio de 2010, COM (2010) 365 final; así como el Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, de 16 de febrero de 2021 COM (2012) 55 final.

CE¹⁹-. A modo de contrapunto, debe referirse, en el ámbito social, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado en 2017²⁰ y cuyo principio 15º recoge el derecho de los trabajadores –por cuenta ajena y por cuenta propia– “a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantiza una *renta adecuada*”, así como, de manera más amplia, el derecho de “toda persona” “a los *recursos que garanticen una vida digna en la vejez*”. Línea en la que se inscribe la posterior Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 –que aconseja expresamente a los Estados garantizar regímenes de protección social que “proporcionen a sus miembros (...) un nivel adecuado de protección que mantenga un nivel de vida digno y ofrezca un grado adecuado de sustitución de los ingresos, evitando en todos los casos que esos miembros caigan en la pobreza”²¹. Incluso es perceptible, en los últimos meses, cierta concreción y refuerzo de los postulados del Pilar: lo primero en el marco del Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales –en que se concretan objetivos a alcanzar en 2030²²– y lo segundo, ya en el plano estrictamente político, en el ámbito de la Cumbre Social de Oporto de 8 de mayo de 2021 –al reconocer los Jefes de Estado y de Gobierno, la relevancia del Pilar a efectos de impulso del proceso de recuperación post-Covid²³–.

No es de extrañar, pues, que “principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI” –tal y como se definen los ejes del Pilar en su Preámbulo– sean objeto de especial consideración en intervenciones ordinarias de las instituciones europeas. Así, en el marco del Semestre Europeo²⁴, a efectos de elaboración de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados Miembro: tal es el caso

¹⁹ Tras la reforma de 27 de septiembre de 2011.

²⁰ La proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales puede consultarse en el DO C 428 de 13 de diciembre de 2017.

²¹ Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Y también en dicha línea, puede citarse el Informe *Joint Paper on Pensions* 2019, de 22 de enero de 2020.

²² *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final. Con anterioridad, recogiendo, así mismo, el compromiso de aplicación del Pilar, *vid. Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024*.

²³ Se reitera así que “Los 20 principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamados en 2017 en la Cumbre Social de Gotemburgo para Empleos Justos y Crecimiento, siguen siendo una brújula para guiarnos hacia una recuperación sólida, sostenible e inclusiva y hacia una convergencia económica y social ascendente”, <https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment/>.

²⁴ Semestre Europeo, como es sabido, objeto de adaptación temporal a fin de coordinarlo con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

de las consignadas por la Decisión (UE) 2020/151225 –vigentes, tras mantenerse por Decisión (UE) 2021/186826–, a cuyo tenor “los Estados miembros deben modernizar los sistemas de protección social con el fin de ofrecer protección social adecuada, eficaz, eficiente y sostenible para todos, a lo largo de todas las etapas de la vida” –Orientación núm. 8–. Documento en el que, de manera singular, “en un contexto de creciente longevidad y cambio demográfico”, se insta, así mismo, a que los Estados miembros garanticen unos sistemas de pensiones “adecuados”, “sostenibles” y que “ofrezcan igualdad de oportunidad para mujeres y hombres en la adquisición de derechos de pensión” –de nuevo, Orientación núm. 8–. Sin duda, deben, pues, valorarse positivamente dichas menciones a la adecuación de las prestaciones, en una interpretación amplia susceptible de reconducirse a su suficiencia económica. Con todo, más allá de ello, forzoso resulta reconocer que ni el Pilar –tampoco tras su concreción en el marco del Plan de Acción–, ni las recientes Orientaciones incluyen explícitas referencias a un umbral mínimo de las pensiones –vinculado a la garantía de atención de necesidades básicas–, ni menos aún al mantenimiento de un determinado poder adquisitivo de los pensionistas. Ya en clave instrumental, se apela a una “introducción progresiva de las reformas”, vía establecimiento de “un diálogo constructivo con los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes” –Orientación núm. 8, último inciso–. Mandato, conviene resaltarlo, al que se adapta la reforma objeto de análisis.

Mención especial merecen, por otro lado, aquellas herramientas específicamente ideadas para mitigar los efectos de la pandemia –si bien esta, como es obvio, también ha sido objeto de consideración por los instrumentos “ordinarios” más arriba referidos–. Tales son el Programa *Next Generation EU*, instrumento de estímulo económico aprobado por el Consejo Europeo el 21 de junio de 2020, así como, en el marco de aquél y a modo de herramienta de puesta en práctica, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a su vez creado por el Reglamento (UE) 2021/241, de nuevo, para dar “respuesta urgente y coordinada, tanto a nivel de la Unión como a nivel nacional (...), a las enormes consecuencias económicas y sociales” generadas por la crisis de la Covid-19²⁷. Y es obligada, en particular, una referencia al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

²⁵ Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

²⁶ Decisión (UE) 2021/1868 del Consejo, de 15 de octubre de 2021, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, cuyos considerandos refieren expresamente el Pilar, el Plan de Acción y la declaración institucional alcanzada en el marco de la Cumbre Social de Oporto.

²⁷ Extracto del Considerando sexto del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

presentado por el Gobierno de España a efectos de acceso a los fondos²⁸, cuyo componente 30, rubricado “Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en el marco del Pacto de Toledo”, plantea una reforma orientada a “asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo”, así como a “mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional”. De manera más precisa –y ello se considera especialmente ilustrativo–, el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas se configura, junto a otras medidas complementarias o compensatorias²⁹, como objetivo o línea de actuación “concretos” para la consecución del “objetivo general” de preservación de la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Dicha vinculación a un propósito natural e incontestado –la propia supervivencia del sistema³⁰– sin duda implica un refuerzo o legitimación de la reforma objeto de análisis –según se adelanta en el Componente, determinante de una derogación del índice de revalorización introducido en 2013 y de una vinculación a la evolución del IPC–. La sostenibilidad, con frecuencia erigida en pretexto de reformas regresivas, sustenta de este modo, al menos en lo relativo al mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, la reversión de aquéllas.

Así, pues, en el ámbito europeo, el objetivo de mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas halla respaldo ya antes de la pandemia –señaladamente en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales– y, de manera más

²⁸ Plan al que, como es sabido, se supedita el acceso a la financiación correspondiente: “Si un Estado Miembro desea recibir una contribución financiera (...) deberá presentar a la Comisión un Plan de recuperación y resiliencia” (art. 18 del Reglamento (UE) 2021/241). Dicho plan fue aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021 (*Vid.* Resolución de 29 de abril de 2021, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, BOE de 30 de abril de 2021).

²⁹ Así, siguiendo lo señalado en el Componente (<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>): separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación, adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación, sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional, nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales, modificación del complemento por maternidad de pensiones, reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones, adecuación de bases máximas de cotización.

³⁰ En línea, por cierto, con lo señalado por las Recomendaciones 2^a de los Pactos de Toledo de 2011 (“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*”) y 2020 (“Como ha venido haciendo en el pasado, la Comisión 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 social y financiero del sistema de pensiones en el futuro*”).

clara, en la era post-Covid –al integrarse la propuesta de reforma en la materia en el Plan interno para el acceso a los fondos para la Recuperación y Resiliencia–.

Al margen de esto último, ya a nivel interno y a efectos de contextualización de la norma analizada, no está de más recordar, a modo de premisa, la dicción literal de los arts. 41 y 50 CE. Preceptos, como es sabido, comprensivos de concretos mandatos a los poderes públicos: así, de mantenimiento de “un régimen público de Seguridad Social (...) que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”, señaladamente, “pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, con objeto, en este caso, de preservar la “suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Tales mandatos, como es obvio, ya se hallaban vigentes al tiempo de la reforma operada por Ley 23/2013, sin embargo, más imbuida de otras reglas constitucionales más recientes: el principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas y el veto al déficit estructural de Estado y Comunidades Autónomas –ambos, en el ya citado art. 135 CE–, con proyección explícita al ámbito de la Seguridad Social –*ex LO 2/2012*³¹–. Ello, como es conocido, no ha generado la reprobación del TC, lo que ha revelado una suerte de acomodo del modelo constitucional de Seguridad Social a las reformas legislativas de distinto signo³². En cualquier caso, es obvio el alejamiento de la reforma de 2013 –y, por el contrario, el acercamiento de la de 2021– a la dicción literal de los citados arts. 41 y 50 CE y a la voluntad política expresada en estos por el constituyente.

También en clave interna, dos circunstancias más recientes marcan la reforma objeto de análisis y escenifican la ruptura con la inmediatamente precedente de 2013 –enlazando, por el contrario, con la de 2011³³–. Tales son, por un lado, la

³¹ Conforme al art. 11.5 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en efecto, salvo supuestos excepcionales tasados –expresados por la propia norma–, “Las Administraciones de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario”. Incluso es obligada una referencia al art. 18.3 de la misma LO, a cuyo tenor “Los mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social se establecerán mediante norma con rango de Ley”.

³² Destacando el acomodo del modelo constitucional, conforme a la doctrina del TC, a los vaivenes del legislador, Cabeza Pereiro, J., “En cuanto al debate de las pensiones”..., *op. cit.*, p. 27. En la materia, *vid.* Aparicio Tovar, J., La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social, Cuaderno de Relaciones Laborales, vol. 33, núm. 2, 2015, p. 302 y Suárez Corujo, B., *El derecho a la revalorización de las pensiones...*, *op. cit.*, p. 42 y siguientes y p. 61 y siguientes.

³³ Como apunta Tortuero Plaza, J. L., Editorial, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, mayo – octubre 2021, núm. 3, p. 14. La reforma de 2011, como se recordará, fue operada por Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Sobre esta, *vid.* AA.VV. (Dirs.: García-Perrote Escartín, I., Mercader Uguina, J.), *La reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova (Madrid, 2011).

renovación del Pacto de Toledo en noviembre de 2020³⁴, así como la suscripción del posterior Acuerdo con los agentes sociales, fruto, respectivamente, del consenso político y social también en lo relativo al mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas.

De la nueva reforma del Pacto de Toledo, debe destacarse, en primer término, la Recomendación 2ª, en la que se indica que la Comisión defiende el referido mantenimiento “mediante la revalorización anual de [las] pensiones en base al IPC real, así como su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas para asegurar el futuro equilibrio social y financiero del sistema”. Un compromiso, por cierto, ya presente en el Pacto originario –Recomendación 11ª del Pacto de 1995³⁵– y en sus posteriores ediciones –Recomendaciones 2ª de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003³⁶, así como de la denominada Reforma del Pacto de Toledo de 2011³⁷–. De modo que la reforma de 2021, al revertir en esta materia la operada por Ley 23/2013, opera un retorno a la senda “clásica” trazada –en este caso, sin fisuras– en el marco del Pacto de Toledo. De este último, debe referirse, en segundo lugar, la Recomendación 15ª –“solidaridad y garantía de suficiencia”– de proyección sin duda más general –al no aludir específicamente a la revalorización y sí, en abstracto, al importe de las prestaciones generadas– pero con algún apunte que merece destacarse: según esta, en efecto, “la suficiencia actúa como garantía de la dignidad de la persona a la que se refiere el artículo 10 de nuestra Constitución, asegurando el nivel mínimo de recursos establecido en el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea”. El resultado, pues –generado el derecho y aplicada la revalorización–, ha de ser una pensión suficiente, susceptible de proveer a su titular de unos recursos mínimos. A cuyos efectos, la Comisión incluso apunta la necesidad de formulación, *ad futurum*, de indicadores o criterios de referencia –por ejemplo, la tasa de sustitución o reemplazo, habida cuenta la

³⁴ El “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo” fue elaborado por la Comisión permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado en el seno de la misma el 27 de octubre de 2020. Posteriormente, el 19 de noviembre de 2020 fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados. Sobre este, *vid.* Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Inieta, G., *El Pacto de Toledo 25 años después (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)*, Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, núm. 25, 2020, p. 13 y siguientes.

³⁵ “Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”, elaborado y aprobado por la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 1995.

³⁶ “Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 2 de octubre de 2003.

³⁷ “Informe, Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo”, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011.

pensión media y el salario medio—, así como de términos de comparación —los “países más avanzados de la UE”—.

Así mismo, como se ha adelantado, también los agentes sociales reiteran, en el marco del Acuerdo de julio de 2021³⁸, idéntico compromiso con la preservación del poder adquisitivo de las personas pensionistas, vía revalorización, conforme al IPC, de sus prestaciones. Por consiguiente, la reforma de 2021, al igual que las de 2003 y 2011 —y a diferencia de la 2013— viene precedida por un pacto político y por un acuerdo social. Decae, así, la estrategia —fracasada— de la unilateralidad y se reencuentran, de nuevo, reforma y espacios político y social.

En última instancia, si bien la tarea de contextualización acometida adopta un prisma esencialmente jurídico, toda vez que las normas procuran en esencia responder a concretas realidades sociales y económicas, debe así mismo tenerse presente la difícil coyuntura en que se gesta la reforma. Tal fue, según subraya el Preámbulo, el contexto excepcional de la pandemia que “desde marzo de 2020 ha enfrentado a las instituciones de nuestro Estado de Bienestar a una exigencia sin precedentes”; lo que ha revelado, según prosigue el legislador, el papel “esencial” del Sistema de Seguridad Social y agravado también sus vulnerabilidades. La reforma, pues, surge en un clima de cierto consenso en torno a la necesidad de mantener y apuntalar una herramienta que, en tiempos de extrema dificultad, se ha revelado especialmente valiosa. Un clima que, ante las tensiones económicas presentes —particularmente, inflacionistas—, es de esperar que se mantenga, cuando menos en lo relativo a la analizada revalorización.

2.2. Las reglas “nuevas”: la revalorización conforme al índice de precios al consumo y normas complementarias

Aún en la era post-pandemia y ya inmersos en una nueva crisis generada por el complejo contexto internacional, la problemática de fondo a la que pretende dar respuesta la reforma de 2021 no difiere sustancialmente de aquella que, en 2013, generó la regla ahora objeto de reversión (el entonces art. 48 LGSS). “El paulatino acceso a la jubilación de la generación más grande de nuestra historia, la del *baby boom*” conforma, aún, el gran desafío a encarar³⁹. Y, sin embargo, las soluciones

³⁸ Pacto suscrito el 1 de julio de 2021 por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal y el Gobierno. Con todo, el segundo acuerdo, de 15 de noviembre de 2021, no contó con el apoyo de CEOE y CEPYME, que finalmente se desmarcaron, habida cuenta, en particular, las discrepancias suscitadas en torno al mecanismo de equidad intergeneracional *ex Disp. Final 4ª de la Ley 21/2021*.

³⁹ Tal es un extracto de la Exposición de Motivos de la Ley 21/2021. Destacando la similitud con el preámbulo de la Ley 23/2023, *vid.* Cabero Morán, E., “Las reformas de gran calado del Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de la Seguridad Social del año 2021”, Trabajo y Derecho, núm. 86, 2022, p. 13.

ideadas por el legislador son diametralmente opuestas. Por lo que, toda vez que pervive idéntico problema estructural –en términos generales, el reto demográfico–, a la postre la nueva respuesta arbitrada por el legislador –ciertamente, alentada por los contextos normativos descritos– es también –preponderantemente tal vez– fruto de una concepción ideológica sensiblemente dispar. Y es que, sin perder de vista el objetivo de la sostenibilidad del sistema –cuya consecución se confía, entre otras herramientas, al nuevo mecanismo de equidad intergeneracional⁴⁰–, la revalorización de pensiones deja de supeditarse a aquélla. Pasa a configurarse –otra vez– como una herramienta autónoma con un fin singular: el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. El cambio operado, por consiguiente, es trascendente⁴¹.

Con una redacción desde luego más clara, el nuevo art. 58 de la LGSS⁴² –rubricado “Revalorización y mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”– se estructura en cuatro apartados en los que se dispone un principio o regla general (apartado 1º), un instrumento de puesta en práctica (apartado 2º) y dos matices (apartados 3º y 4º). En términos similares, la Ley 21/2021 –art. 2⁴³– procede así mismo a la reforma del mecanismo de revalorización de aplicación a Clases Pasivas.

Debe destacarse, en primer término, el nuevo título del precepto –como se ha adelantado, “Revalorización y mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones” y no exclusivamente “Revalorización” (como en la dicción anterior)⁴⁴–. Lo que pone de manifiesto el doble propósito del legislador: por un lado, la revalorización –aplicación de una operación matemática habida cuenta el índice o criterio seleccionado– y, por otro, el efectivo mantenimiento del poder adquisitivo –como objetivo último determinante de la preservación del valor real o capacidad de compra inicial de la pensión otorgada–.

⁴⁰ Sobre este, puede consultarse López Gandía, J., “Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional”, RDS, núm. 96, 2021, p. 47 y siguientes, así como Cabero Morán, E., “Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional”, Trabajo y Derecho, núm. 87, 2022.

⁴¹ Cano Galán, Y., “La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 3, 2022, p. 28.

⁴² En 2022, sin embargo, conforme prevé la Disp. Adicional 45ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, dicho precepto no es de aplicación, efectuándose la actualización de las pensiones de acuerdo con lo establecido en el Título IV y disposiciones concordantes de dicha Ley de Presupuestos.

⁴³ Por el que se reforma el art. 27 del RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases de Pasivas del Estado.

⁴⁴ Destacando también este cambio, en un análisis del entonces Proyecto de Ley, *vid.* Gala Durán, C., “Pensiones. Las novedades del Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones de 2021. Jubilación”, Aranzadi, núm. 11/2021, BIB 2021/5212, p. 2.

Coherentemente con lo indicado, ya en el apartado primero, el nuevo art. 58 LGSS señala que las pensiones contributivas de la Seguridad Social –inclusive, habida cuenta la precisión posterior, el importe de la pensión mínima– “mantendrán su poder adquisitivo”. Con carácter imperativo, por tanto, el legislador establece el derecho de los titulares de pensiones contributivas a la preservación cualitativa de estas, esto es, el derecho al mantenimiento de la capacidad de compra ostentada por estas al tiempo de su reconocimiento. El precepto reconoce, pues, el carácter materialmente intangible de dichas prestaciones.

Para alcanzar dicho objetivo se dispone, ya a modo de herramienta práctica, la revalorización de las pensiones “al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior”. De modo que la actualización ha de efectuarse con carácter anual –en concreto, al inicio de cada año–, tomando como referencia –y aplicando, por tanto– el IPC medio de la anualidad anterior. La revalorización, por tanto, es automática, anual y atiende a un único criterio: la inflación media registrada en el ejercicio anterior⁴⁵. Al margen de los efectos económicos de tal configuración –objeto de posterior análisis–, basta por el momento destacar que la nueva norma, además de derogar el “índice de revalorización” de 2013, elimina así mismo el anterior sistema de actualización dual: al inicio de cada año habida cuenta el IPC previsto para dicha anualidad y, posteriormente, corrigiendo eventuales desviaciones, habida cuenta el IPC real.

Completan la regla general dos disposiciones. Conforme a la primera, la norma precisa que, de resultar negativo el IPC de referencia, ello no determinará una variación –a la baja– del importe de las pensiones; por lo que una eventual inflación negativa resultaría inocua para las pensiones –si bien no para el sistema al que se exigiría un mayor esfuerzo presupuestario–. A tenor de la segunda, “el importe de la revalorización anual de las pensiones no podrá determinar para estas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida 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”. De modo que, como ya se estipulaba⁴⁶, la revalorización resulta limitada por el importe máximo de pensión fijado anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos.

⁴⁵ Método cuyo antecedente más remoto se halla, según Tortuero Plaza, J. L., en la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, siendo posteriormente objeto de reconocimiento en el marco del Pacto de Toledo (1995), así como, en el plano normativo, en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, “Retos y reformas en materia de pensiones”, Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF, núm. 467, 2022, p. 208.

⁴⁶ El apartado 7 del precedente art. 58 LGSS ya contemplaba dicha regla.

Finalmente, es de reseñar la supervisión –y eventual corrección– del nuevo modelo de revalorización contemplado por la Ley 21/2021. Esta, en efecto, incorpora a la LGSS una nueva Disp. Adicional –la 39⁴⁷–, a cuyo tenor Gobierno y Organizaciones empresariales y sindicales más representativas se comprometen a realizar, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada 5 años, de los efectos del mecanismo de revalorización anual. Informe que habrá de trasladarse a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo y que, en el caso de apreciarse alguna desviación, habrá de “incorporar una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”. Como señalaremos en la parte económica de este artículo, esta medida tiene una importante trascendencia, tanto para los beneficiarios de las pensiones como para la situación económica-financiera del sistema.

La nueva fórmula de revalorización ha sido ya objeto de alguna valoración, que, sin duda, contribuye a enriquecer el debate. Así, en primer término, por no contemplar aquella límite máximo alguno, de modo que cualquier inflación –por muy abultada que sea– repercute, con el consiguiente impacto en el gasto, en el importe de las pensiones. Se ha abogado así, en el contexto de recuperación post-pandémica –con impacto inflacionista ya constatado–, por la fijación de un “tope asumible financieramente y revisable periódicamente”⁴⁸. Una reflexión que, como es obvio, apuntalan las nuevas tensiones generadas por la guerra de Ucrania, también determinantes de un incremento muy notable del IPC.

Incluso uno de los componentes del método se ha puesto de tela de juicio. Pues, toda vez que el porcentaje –igual al IPC registrado– se aplica a un elemento de naturaleza contributiva –la pensión, por lo tanto, de carácter variable–, la revalorización produce un efecto individualizado, que, además, ahonda en desequilibrios previos. Esto es, toda vez que redundando en el reconocimiento de importes más altos en el caso de las pensiones más elevadas y, en cambio, en incrementos más modestos, en el caso de las pensiones más bajas, “contribuye frontalmente a que las pensiones insuficientes sean más insuficientes y las más suficientes sean más suficientes”. Por lo que se propone que el porcentaje –cuyo referente, el IPC, no se discute– se aplique a una cuantía fija –la pensión media–, de modo que la revalorización implique el abono para todos de igual importe fijo⁴⁹. Sin duda, el objetivo que sustenta la propuesta –el refuerzo de la equidad del sistema– es loable y, con toda seguridad, ha de tenerse en cuenta a la hora de acometer su reforma. Con todo, ha de convenirse, así mismo, que dicha fórmula no garantiza,

⁴⁷ Introducida por el art. 1, Diecisiete, de la Ley 21/2021.

⁴⁸ Tortuero Plaza, J. L., “Retos y reformas en materia de pensiones” ..., *op. cit.*, p. 209.

⁴⁹ Tortuero Plaza, J. L., “Retos y reformas en materia de pensiones” ..., *op. cit.*, p. 209, que acompaña la argumentación y propuesta con ejemplos muy gráficos. Ambas propuestas, también en el artículo del mismo autor, “Reflexiones sobre la nueva implantación del sistema de revalorización y garantía de las pensiones y su aplicación en 2022. Alerta para navegantes”, *Net21*, núm. 10, 2022.

en el caso de pensiones superiores a la media, el anhelado mantenimiento del poder adquisitivo de sus titulares. Ahora bien, puesto que tal es un propósito legal y no se desprende explícitamente del art. 50 CE –referido, en términos más amplios, a la adecuación, actualización periódica y suficiencia de las pensiones–, no cabe descartar el encaje constitucional de la propuesta.

Conviene precisar que este año 2022, la revalorización se efectuó conforme a lo previsto por el art. 36 de la Ley 22/2021, de presupuestos generales para la presente anualidad. Lo que, de facto y pese a la falta de conexión con la Ley 21/2021, implica la aplicación de la nueva regla, pues dicho precepto prescribe, tanto para las pensiones del sistema de Seguridad Social, como para las de Clases Pasivas del Estado, “un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2021”⁵⁰. Tal incremento, según dispuso el RD 65/2022, alcanzó el 2,5 %⁵¹, atendiendo así mismo dicha norma a lo señalado por la Ley de Presupuestos para 2021, a efectos de compensación de la desviación producida entre la evolución real del IPC en el ejercicio 2021 y el porcentaje de revalorización inicialmente practicado. Lo que supuso un incremento adicional –en un único pago a percibir antes del 1 de abril de 2022– del 1,6%⁵². De modo que, en total, en 2022, las pensiones contributivas del sistema se incrementaron en un 4,1 % (esto es, un 2,5 % más un 1,6 %). Un aumento, según apunta la doctrina, que conforma una nueva tensión financiera “innecesaria”, pues “hubiera sido plenamente asumible (...) que el cambio de sistema implicase tabla rasa, esto

⁵⁰ Según recuerda Tortuero Plaza, J. L., al tiempo de tramitarse la Ley de presupuestos generales del Estado para 2022, el art. 58 LGSS –al igual que el art. 27 de la Ley de Clases Pasivas– no estaba aún reformado, por lo que se procede a su suspensión –Disp. Adicional 45ª de la Ley 22/2021– y, posteriormente, “el desencuentro se produce cuando la Ley 21/2021 modifica el artículo 58 de la LGSS y la LPGE 2022 no lo incorpora en su tramitación parlamentaria”, “Retos y reformas en materia de pensiones” ..., *op. cit.*, p. 207.

⁵¹ Art. 3 del RD 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022.

⁵² Disp. Adicional 46ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021: “Los pensionistas del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas, con pensiones causadas con anterioridad al 1 de enero de 2021 que hayan sido revalorizadas en dicho ejercicio, recibirán, antes del 1 de abril del 2022 y en un único pago, una cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión percibida en 2021 y la que hubiere correspondido de haber aplicado al importe de la pensión vigente a 31 de diciembre de 2020 un incremento porcentual igual al valor medio de los incrementos porcentuales interanuales del Índice de Precios al Consumo (IPC) de los meses de diciembre de 2020 a noviembre de 2021, siempre que el valor medio resultante sea superior al 0,9 por ciento”.

es, la no aplicación de la paga compensatoria”⁵³. Esta cuestión; se abordará con mayor detalle en el tercer apartado de este artículo.

Un apunte al menos merece, así mismo, la revalorización de las pensiones no contributivas. Proceso que rige el inalterado art. 62 LGSS, a cuyo tenor las citadas pensiones “serán actualizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social”, regla, a su vez, ya recogida por el art. 52 LGSS de 1994 –no modificada por la reforma de 2013⁵⁴–. De modo que la actualización de las no contributivas pende de la de las contributivas, salvo incremento superior –si bien en ningún caso inferior– contemplado, a efectos de garantía de los recursos mínimos necesarios, por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y esto último sucede, precisamente, en el presente año 2022, al prever aquélla un aumento del 3 % de las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva⁵⁵, a lo que, a su vez, se suma el citado 1,6 % adicional. En el caso de las no contributivas, por tanto, el incremento total alcanza el 4,6 %. Lo que, de nuevo, suscita las dudas ya señaladas sobre la pertinencia, desde una óptica financiera, de la aplicación de la paga compensatoria.

En última instancia, deben destacarse dos previsiones más de la Ley 21/2021, que, si bien no abordan la analizada revalorización, sí atienden a la preocupación –podría decirse, constante a lo largo del texto– por la idoneidad o adecuación, en términos económicos, de las pensiones –una finalidad a la que también sirven las reglas de actualización–. Tal es el caso, en primer término, de la Disp. Final 5ª –precisamente rubricada “suficiencia de pensiones mínimas”–, por la que el Gobierno se compromete a abordar, en el marco del diálogo social, una revisión de los criterios de fijación de las cuantías de las pensiones mínimas “con el fin de garantizar su suficiencia en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea”. Dicha revisión, a su vez, según prosigue la norma, habría de sustentar un posterior proceso de reforma para establecer reglas relativas a la evolución de dichas pensiones habida cuenta la variación experimentada por el salario mínimo interprofesional, así como la “sostenibilidad financiera y social” del sistema de pensiones. En segundo término, llama la atención la Disp. Adicional 1ª, ya referida a una temática más concreta

⁵³ Nuevamente, Tortuero Plaza, J. L., “Retos y reformas en materia de pensiones”..., *op. cit.*, p. 209, que apunta, así mismo, posibles justificaciones a tal inaplicación: no acumular los efectos de dos sistemas distintos, la relevancia de la derogación del índice de revalorización de 2013, así como la inaplicación de la regla de actualización en el caso de inflación negativa.

⁵⁴ Suscitando la convivencia de dicha regla clásica –el entonces art. 52 LGSS 1944, hoy art. 62 LGSS– con el índice de revalorización *ex* Ley 23/2013 no pocas dudas interpretativas, González Ortega, S., “El nuevo régimen de revalorización de las pensiones” ..., *op. cit.*, 174 y 175.

⁵⁵ Art. 45 de la Ley 22/2021 y art. 17 del RD 65/2022.

–la jubilación anticipada– pero con espíritu similar –la garantía de la adecuación o suficiencia de lo percibido–: dicha previsión contempla, en esencia, el abono de un complemento económico en el caso de acceso a jubilaciones anticipadas involuntarias previa acreditación de largos periodos de cotización (al menos 44 años y 6 meses), así como de baja cuantía (menos de 900 euros, acreditando 40 años de cotización), cuando su importe, de aplicarse los coeficientes reductores vigentes a 1 de enero de 2022, hubiese sido superior. De nuevo, por consiguiente, pese a la probable escasa entidad del complemento y a la exigencia de requisitos de entidad notable, el legislador da muestra del propósito de garantía de una cierta suficiencia de lo percibido por los pensionistas.

3. ANÁLISIS EN CLAVE ECONÓMICA

Una vez establecido el marco jurídico relativo al nuevo sistema de revalorización de las pensiones y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva, es necesario abordar la vertiente económica de esta medida. Esto permitirá contar con una visión integral de las implicaciones presentes y futuras de este nuevo modelo, que tal y como se señalado si bien presenta mejoras respecto al planteamiento anterior, también precisa de un mayor ejercicio de reflexión.

3.1. El nuevo escenario de revalorización y mantenimiento del poder adquisitivo.

Como es conocido, en los últimos años las pensiones y las sucesivas propuestas de reforma han sido uno de los principales temas de debate –e incluso– de preocupación económica y social según señala el Centro de Investigaciones Sociológicas⁵⁶ (CIS). Aunque podría entenderse que esta inquietud pivota sobre los perceptores de pensiones, esto no es así, puesto que lo anterior no entiende de edades. En efecto, esta preocupación la comparten los trabajadores más jóvenes con aquellos que se van acercando a la edad de jubilación. Los primeros por si van a poder disfrutar de una pensión tras finalizar su vida activa al menos en las mismas condiciones que los que ahora se benefician de la misma; los segundos por la incertidumbre de su cuantía. Sin duda, los problemas financieros que lleva arrastrando la Seguridad Social desde hace más de una década para sufragar el gasto en pensiones contributivas, y que hasta el momento siguen muy presentes, es el denominador común de todas estas inquietudes.

⁵⁶ Si bien en el último barómetro del CIS de febrero de 2022, la crisis económica, la sanidad, el desempleo y los peligros para la salud relacionados con la COVID-19, son los cuatro problemas que más afectan a la ciudadanía, las pensiones se sitúan en el ranking de las 15 principales preocupaciones.

El número de pensiones contributivas en febrero en 2022 en España fue de 9,9 millones, de las que 6,3 millones eran de jubilación, 2,4 millones de viudedad, 950.000 de incapacidad permanente, 341.300 de orfandad y 44.200 en favor de familiares. Todas registrarán un aumento en su cuantía respecto a 2021 por la aprobación de una nueva fórmula para calcular la revalorización de su pensión. Tal y como se ha señalado en el análisis jurídico precedente, esta es una de las principales novedades de la Ley 21/2021.

Como ya ha sido señalado, con el nuevo sistema, la cuantía de las pensiones contributivas en 2022 será un 2,5 % más alta, para recuperar la pérdida económica generada por el aumento del IPC medio de los últimos 12 meses calculado en diciembre. Además, este nuevo mecanismo de revalorización automática de las pensiones establece que, si algún año el IPC es negativo, no se practicará rebaja alguna sobre el importe percibido. Para las pensiones mínimas y no contributivas que perciben aquellas personas que no han cotizado nunca, o cuyo período de cotización no alcanza los 15 años (tiempo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión), la subida será del 3 %.

Las novedades económicas en el cálculo de la pensión no terminan aquí. Si bien el procedimiento para determinar su importe no cambia y, por lo tanto, se seguirá considerando tres variables: número de años cotizados, base de cotización y situación familiar del beneficiario, sí que hay modificaciones de calado en los valores de los parámetros utilizados. Así, y siguiendo lo dispuesto hace ya una década, 2022 será el primer año donde se considerarán las cotizaciones en los últimos 25 años trabajados para el cómputo de la prestación.

Además, se establece que antes de aplicar esta revalorización para 2022, los pensionistas habrán recibido una paga adicional (Disposición adicional primera del Real Decreto 65/2022) que busca compensar la desviación de un 1,6 % entre el 0,9 % de revalorización las pensiones a inicio de 2021 –según el método aplicado previo a la reforma que era el IPC previsto para el año 2021– y el 2,5 % por el aumento de la inflación media en los últimos 12 meses. En resumen, sumando esa paga adicional, las pensiones en 2022 aumentarán un 4,1 %, aunque para las pensiones mínimas el incremento será del 4,6 %. La Tabla 1 recoge la actualización de las pensiones para 2022. Este pago adicional, que se efectuó en enero, será la última vez que se efectuará ese ingreso.

Atendiendo al nuevo sistema de revalorización, en 2022, la pensión máxima ascenderá a 39.474 euros en 14 pagas (2.819,5 euros mensuales), esto significa un aumento de 1.570 euros anuales respecto a 2021 (112 euros al mes). En el caso de un pensionista de 65 o más años, la pensión mínima ascenderá a 12.467,8 euros anuales (40 euros mensuales más que los 851 euros mensuales de 2021) si tuviera cónyuge a cargo. En caso de tener cónyuge que no esté a cargo será de 9.590,4 euros. En caso de unidad económica unipersonal será de 10.104,6 euros. La Tabla 2 resume los importes de las pensiones para 2022.

Finalmente, es preciso señalar que a partir de 2022 se considerará como período de cómputo para percibir la pensión 25 años; si bien esta medida no afecta directamente al mecanismo de revalorización de las pensiones, sí que condiciona su tasa de sustitución y, por lo tanto, afecta a la capacidad de compra de los pensionistas. Por este motivo, también hemos considerado necesaria incluirla en este análisis.

Tabla 1: Actualización de las pensiones, porcentaje de revalorización

	2021			2022
	A cuenta	Paga compensatoria	Total	Total
Pensión contributiva	0,9	1,6	2,5	2,5
Clases pasivas	0,9	1,6	2,5	2,5
Pensiones mínimas	0,9	1,6	2,5	3
Pensiones no contributivas	1,8	1,6	3,4	3
Prestaciones por hijo a cargo	0,9	1,6	2,5	3
Ingreso Mínimo Vital	1,8	1,6	2,5	3

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022).

Tabla 2: Importe de las pensiones para 2022, en 14 pagas

CLASE DE PENSIÓN	CON CÓNYUGE A CARGO	SIN CÓNYUGE	CON CÓNYUGE NO A CARGO
Jubilación			
Titular con 65 años	12.467,0	10.103,8	9.590,0
Titular menor de 65 años	11.688,6	9.452,8	8.934,8
Incapacidad permanente			
Gran invalidez	18.701,2	15.156,4	14.385,0
Absoluta	12.467,0	10.103,8	9.590,0
Total: Titular con 65 años	12.467,0	10.103,8	9.590,0
Total: Con edad entre 60 y 64 años	11.688,6	9.452,8	8.934,8
Total: Derivada de enfermedad común menor de 60 años	7.448,0	7.448,0	7.383,6
Parcial del régimen de Accidente de trabajo (Titular con 65 años)	12.467,0	10.103,8	9.590,0
Viudedad			
Titular con cargas familiares		11.688,6	
Titular con 65 años, o con discapacidad mayor o igual al 65%		10.103,8	
Titular de 60 a 64 años		9.452,8	
Titular menor de 60 años		7.655,2	

CLASE DE PENSIÓN	CON CÓNYUGE A CARGO	SIN CÓNYUGE	CON CÓNYUGE NO A CARGO
Orfandad			
Por beneficiario		3.089,8	
Varios beneficiarios (a repartir entre el número de beneficiarios)		15.941,8	
Por beneficiario discapacitado, menor de 18 años con discapacidad igual o superior al 65 %		6.076,0	
Prestación especial de orfandad			
Un beneficiario		9.457,0	
Varios beneficiarios (a repartir entre el número de beneficiarios)		15.941,8	

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022).

3.2. Implicaciones económicas de la medida

Como se ha indicado, a partir de 2022 y en función del nuevo sistema de revalorización de las pensiones recogido en la Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, las pensiones se revalorizan cada año automáticamente a partir de la inflación media de los 12 meses previos.

A través de esta medida se pretende cumplir con la recomendación segunda del Pacto de Toledo⁵⁷, que buscaba garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y, al mismo tiempo, corregir y eliminar el IRP, introducido en 2013, aunque suspendido desde 2018.

Como se ha indicado el IRP vinculaba la revalorización de las pensiones a una serie de resultados económicos, entre los que se puede señalar el diferencial entre ingresos y gastos de las pensiones, considerado como variable *proxy* del saneamiento de las cuentas de la Seguridad Social. No obstante, y debido a ese déficit estructural del sistema de pensiones, en la práctica siempre se producía la revalorización mínima del 0,25 %. Este porcentaje venía siendo inferior al crecimiento del IPC, por lo que de facto se producía una pérdida de la capacidad adquisitiva de las pensiones⁵⁸.

Así, con el IRP se buscaba un mecanismo de ajuste automático que determinase la revalorización a aplicar a las pensiones para conseguir el equilibrio financiero

⁵⁷ Véase el Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011).

⁵⁸ Observatorio sobre el sistema público de pensiones (2021).

del sistema de pensiones a corto plazo, buscando el equilibrio presupuestario, a través de la siguiente fórmula (AIREF, 2014):

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha [(I^*_{t+1} - G^*_{t+1}) / G^*_{t+1}]$$

Siendo: $IREV_{t+1}$ el índice de revalorización de pensiones del año $t+1$ (año de referencia para la revalorización); $\bar{g}_{I,t+1}$ la media móvil aritmética de la tasa de variación de los ingresos de la Seguridad Social⁵⁹; $\bar{g}_{P,t+1}$ es la media móvil aritmética de la tasa de variación del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social; $\bar{g}_{S,t+1}$ es la media móvil aritmética del efecto sustitución⁶⁰; α el parámetro que indica la velocidad de ajuste de los desequilibrios del sistema (entre 0,25 y 0,33); I^*_{t+1} la media móvil geométrica de los ingresos de la Seguridad Social y G^*_{t+1} es la media móvil geométrica del importe de los gastos de la Seguridad Social.

En caso de equilibrio presupuestario ($I^*=G^*$), el segundo término de la fórmula no afectaba al IRP. Sin embargo, si hubiera déficit ($I^*<G^*$) o superávit ($I^*>G^*$), el IRP disminuiría o aumentaría, respectivamente. En consecuencia, matemáticamente, la aplicación completa de la fórmula en un escenario de desequilibrio inicial entre los ingresos y gastos, la variación de los nuevos ingresos no solo debería permitir cubrir la variación de los nuevos gastos, sino que debería posibilitar cerrar el desequilibrio entre ingresos y gastos de ese ejercicio dentro del periodo de tiempo establecido por α .

2022 será el primer año que se aplique este nuevo sistema. Para ello se operará de la siguiente forma: la revalorización del año t se basará en la evolución del IPC entre diciembre del año $t-2$ y noviembre del año $t-1$. Particularizando para 2022, la revalorización de las pensiones contributivas, tal y como hemos indicado será del 2,5 %, que corresponde con el promedio de la variación anual entre los meses indicados. En el caso de que se produzca un año de IPC negativo, las pensiones quedarán inalteradas. La medida resulta proporcionada para poder compensar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, pero resulta necesario ir más allá y estudiar con detalle los efectos del nuevo sistema de cálculo de las pensiones a partir de la aprobación de la Ley 21/2021.

El objetivo es valorar cuatro cuestiones: i) utilización del incremento de la inflación media de los 12 últimos meses, pero no de la inflación acumulada; ii)

⁵⁹ En todos los casos se consideraba como año de referencia $t+1$, de esta forma se calcula la media de los once valores (5 años inmediatamente anteriores y posteriores a $t+1$). Por ejemplo, para el cálculo del IRP de 2013 ($t+1$) los años utilizados irían desde 2008 ($t-4$) al 2018 ($t+6$)

⁶⁰ El efecto sustitución es la variación interanual de la pensión media del sistema en cierto año suponiendo que no hay revalorización en dicho año; recoge por lo tanto el aumento de la pensión media generado por la diferencia en las cuantías de entrada y de salida del sistema (AIREF, 2014).

evaluación del mecanismo quinquenal de revalorización; iii) determinación del coste e implicaciones del mayor gasto que supone esta actuación y iv) aumento del período de cómputo a 25 años.

3.2.1. El recurso a la inflación media de los últimos 12 meses

Como se ha indicado, la revalorización recoge el incremento de la inflación media de los 12 últimos meses (2,5 % para 2022), pero no la inflación acumulada, dos cuestiones muy distintas. Así, el crecimiento de los precios acumulados entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021 fue del 5,4 % anual, debido a la elevada subida del IPC este otoño. Por lo tanto, la diferencia entre elegir un indicador frente a otro es evidente, en este caso la selección del primero implicaría una pérdida de poder adquisitivo de 2,9 puntos porcentuales, algo que claramente afecta a los pensionistas. La Tabla 3 recoge esta simulación.

Tabla 3: índice de Precios al Consumo, diciembre de 2020 - noviembre 2021

	ÍNDICE	VARIACIÓN MENSUAL	VARIACIÓN ANUAL	VARIACIÓN EN LO QUE VA DE AÑO
Noviembre 2021	102,738	0,3	5,5	5,3
Octubre 2021	102,425	1,8	5,4	5,0
Septiembre 2021	100,575	0,8	4,0	3,1
Agosto 2021	99,743	0,5	3,3	2,2
Julio 2021	99,292	-0,8	2,9	1,8
Junio 2021	100,046	0,5	2,7	2,5
Mayo 2021	99,572	0,5	2,7	2,0
Abril 2021	99,105	1,2	2,2	1,6
Marzo 2021	97,949	1,0	1,3	0,4
Febrero 2021	97,008	-0,6	0,0	-0,6
Enero 2021	97,583	0,0	0,5	0,0
Diciembre 2020	97,574	0,2	-0,5	-0,5
Variación diciembre 2020- noviembre 2021		5,4 (acumulado)	2,5 (promedio)	

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2022)

Además, no se puede perder de vista el reciente comportamiento de la inflación. Así, desde octubre de 2021 se viene registrando un aumento muy importante del IPC que tendrá un claro reflejo en la revalorización de las pensiones para el año que viene. Lo anterior, debido al encarecimiento de ciertos productos desde hace algunos meses (por ejemplo, la energía), se ha contagiado hacia otros bienes, de naturaleza básica, por el conflicto bélico al este de Europa. De no controlar esta

escalada de precios, implicará un importante incremento del gasto en pensiones no previsto. A partir de la Tabla 4 se puede comprobar como entre septiembre de 2021 y febrero de 2022, la inflación acumulada ha sido del 4,3 %, siendo incluso mayor el promedio de la inflación, que se sitúa en el 5,8 %, que como se ha señalado es el referente para actualizar las pensiones.

Tabla 4: Índice de Precios al Consumo, septiembre de 2021 - febrero de 2022

	ÍNDICE	VARIACIÓN MENSUAL	VARIACIÓN ANUAL	VARIACIÓN EN LO QUE VA DE AÑO
Febrero 2022		0,6	7,4	
Enero 2022	103,567	-0,4	6,1	-0,4
Diciembre 2021	103,965	1,2	6,5	6,5
Noviembre 2021	102,738	0,3	5,5	5,3
Octubre 2021	102,425	1,8	5,4	5,0
Septiembre 2021	100,575	0,8	4,0	3,1
Variación septiembre 2021-febrero 2022		4,3 (acumulado)	5,8 (promedio)	

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2022).

3.2.2. El mecanismo quinquenal de revalorización

El nuevo sistema recoge una evaluación periódica del mecanismo de revalorización de las pensiones cada cinco años en el marco del diálogo social, para compensar la potencial pérdida de poder adquisitivo. Esto supone la inclusión de la disposición adicional trigésima novena en la LGSS⁶¹ que señala: “Seguimiento de la revalorización de las pensiones y garantía de mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones. Con el objetivo de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas realizarán, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que se dará traslado a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. En caso de que se observase alguna desviación, dicha evaluación incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”.

Tal y como se indicó, este mecanismo se aplicará con toda probabilidad, puesto que la revalorización del año t se basa en la evolución del IPC entre diciembre del $t-2$ y noviembre del $t-1$. Por lo tanto, al final de este quinquenio lo

⁶¹ Véase Disposición adicional trigésima novena del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la LGSS.

esperable es que no coincida la revalorización aplicada con la necesaria para poder mantener el poder adquisitivo de las pensiones. En consecuencia, más que una medida extraordinaria, se tratará de una actuación segura quinquenalmente. Algo parecido a lo que sucedía con el 0,25 % de incremento mínimo de las pensiones por el déficit estructural que veníamos arrastrando mientras se aplicaba el IRP.

Teniendo en cuenta el cambio normativo, si se ha producido una ganancia de poder adquisitivo entre el IPC real y el IPC utilizado, no se efectuará ajuste alguno. Esto claramente beneficiaría a los pensionistas, algo sobre lo que se puede estar de acuerdo, pero no lo siempre lo hará sobre los que han sufrido este aumento de los precios; la cuestión es sobre qué personas recae el citado beneficio, puesto que durante ese quinquenio se habrán producido numerosas bajas y altas en el sistema de pensiones. En consecuencia, una parte de las bajas de pensionistas (por fallecimiento de estas personas) que perdieron poder adquisitivo no recibirán esta compensación, mientras que aquellos beneficiarios recientes de una pensión sí que percibirán esa compensación, aunque no hayan perdido tanto poder adquisitivo.

A modo de ejemplo, entre 2018 y 2021 el promedio de bajas de pensionistas de naturaleza contributiva fue de 475.203, mientras que las altas de pensionistas fueron de 565.091 (Tabla 5). Además, la pensión media de las bajas por pensiones contributivas es notablemente inferior (más de 200 euros de media) que la que perciben las nuevas incorporaciones al sistema. Por todo lo anterior, parece que el plazo de revisión de cinco años resulta excesivamente amplio, de ahí la conveniencia de valorar un período menos extenso para proceder con esa revalorización conjunta. Con esto no solo se atendería a razones de eficiencia, sino también de equidad, ya que algunos de los que generarían ese derecho no lo percibirían, mientras que otros, que llevarían poco tiempo en el sistema, se beneficiarían especialmente.

Tabla 5: Número de altas/bajas e importe medio, pensiones contributivas (2018-2021)

	ALTAS		BAJAS	
	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2018	586.286	1.064,23	460.087	837,76
2019	559.590	1.090,78	453.040	884,38
2020	531.843	1.126,86	517.924	905,24
2021	582.647	1.117,30	469.762	927,88
Promedio	565.091	1.099,80	475.203	888,80

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022).

3.2.3. Efectos del aumento del período de cómputo a 25 años

Con la ampliación del período de cálculo, que pasa a ser de 25 años a partir de 2022, es más que probable que el importe de la pensión sea de menor importe que hasta el momento. Lo habitual es que la remuneración –y por lo tanto la base

de cotización— sea mayor en los últimos años de la vida laboral. Si esto se produce, los nuevos pensionistas recogerán cierta pérdida de capacidad económica, lo que repercutirá en su capacidad de gasto y nivel de bienestar.

Lo normal es que, si se calcula la pensión en base a las aportaciones a la Seguridad Social en los últimos 15 años, la percepción será mayor que si fuese en los 25 últimos, puesto que al principio de la vida laboral los empleos suelen ser peor remunerados y con menor estabilidad laboral, algo menos frecuente a medida que se aproxima a la edad de jubilación). Con todo, esto no tendría que ser necesariamente así, puesto que las trayectorias laborales no son continuas, pudiendo producirse períodos de desempleo o rebajas del salario en los últimos 15 años, lo que se traduciría en que la ampliación del tiempo del cálculo beneficiaría al trabajador.

Por otra parte, conviene señalar que desde Bruselas se ha expresado al Gobierno de España la necesidad de alargar aún más el período de cómputo de las pensiones. El planteamiento sugerido es que se pase de los actuales 25 años a considerar toda la vida laboral. Si bien esto permitiría acercar el sistema español a la situación de otros países europeos, por ejemplo, Finlandia, Portugal o Suecia, alargar los años que se tienen en cuenta para el cálculo de la base reguladora provocaría una reducción de la pensión media, que se concentraría en los perfiles con mayor nivel de renta, puesto que los perfiles de ingresos laborales de los trabajadores con menores rentas son cada vez más planos⁶².

3.2.4. Coste del mayor gasto en pensiones

Esta vinculación automática de las pensiones al crecimiento de los precios supone una medida de calado y socialmente protectora, aunque también genera un importante coste. Así el Gobierno de España ha indicado que la actualización de las pensiones supondrá un coste de 6.500 millones de euros.

Conviene señalar que el coste total de cualquier medida resulta muy superior al coste inmediato. Dada la naturaleza del sistema de pensiones que implica procesos recurrentes de pago durante un largo período de tiempo, cualquier cambio en las reglas de cálculo o actualización de las prestaciones tiene importantes repercusiones en el futuro, que es necesario tener muy presentes⁶³. Como el sistema de pensiones afecta a un número muy importante de beneficiarios y de recursos, es necesario diseñar adecuadamente los cambios introducidos.

Por lo tanto, si bien parece adecuado el mantenimiento del poder adquisitivo a la población jubilada, también es necesario, para asegurar esta medida, contar con una fuente de financiación estable que permita el sostenimiento de la revalorización

⁶² Banco de España (2021), página 25.

⁶³ De la Fuente (2019).

con el IPC, para lo que es necesario contar con un plan de financiación adecuado. Si bien es cierto que en los últimos meses el mercado laboral venía mostrando una significativa mejoría, no parece que esta sea suficiente para poder financiar con cotizaciones sociales esta revalorización de las pensiones.

El problema es que, si no se cuenta con recursos financieros suficientes a medio y largo plazo, es probable que se cargue en exceso esta revalorización sobre las generaciones futuras, que podrán sufrir una reducción en su tasa de sustitución, verán aumentado los tipos y/o las bases de cotización, en caso de optar por medidas restrictivas inmediatas o bien optar por un mayor nivel de endeudamiento o incluso apostar por una combinación de la triada anterior. Lo anterior tiene todavía una mayor relevancia si tenemos en cuenta no solo el crecimiento del número de pensionistas en los próximos años sino el cambio en la composición demográfica de las nuevas cohortes con la incorporación de los *baby boomers* al sistema.

Además, hay que añadir el aumento del gasto en pensiones por el incremento de la longevidad, lo que se traducirá en un incremento del número de años en los que se percibirá la pensión. Según estimaciones del INE la población mayor de 64 años pasará de representar el 19,6 % en 2020 al 31,4 % en 2050⁶⁴, mientras que la cohorte de la población activa (16-64 años) pasará durante este mismo período del 64,8 % al 55,2 %⁶⁵. Teniendo en cuenta la evolución demográfica, la estimación del aumento en gasto en pensiones se situaría en el 16 % del PIB en 2050, frente al 12,1 % de 2021.

Por lo tanto, resulta necesario desarrollar mucho más el sistema de financiación de este mecanismo de revalorización, más allá de la sucinta explicación recogida en el artículo 15 del Real Decreto 65/2022, que establece que la financiación de la actualización de las pensiones se hará con cargo a los recursos generales del sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con las dotaciones presupuestarias correspondientes.

Finalmente, debemos considerar la relación entre salarios y pensiones, ya que la remuneración de los trabajadores es un buen indicador de la salud financiera del sistema de pensiones. La Tabla 6 permite realizar un sencillo ejercicio comparativo entre 2018 y 2020 del salario bruto medio mensual y la pensión media contributiva de las nuevas altas durante estos tres años. El salario bruto medio ha registrado un aumento de 94,2 euros, frente al incremento de 62 euros de las pensiones, cuantías que se traducen en un incremento del 4,8 % y del 5,8 % para salarios y pensiones respectivamente. Es más, el cociente entre el salario bruto medio y la pensión media contributiva pasará de representar del 54,7 % (en 2018) al 55,2 % (en 2020). Este

⁶⁴ La población de 70 y más años pasará del 14,4 % al 25,0 %. En este escenario la tasa de dependencia (cociente entre los menores de 16 y mayores de 64 años) pasarán del 54,2 % al 81,1%

⁶⁵ Véase Proyecciones de Población 2020-2070 del INE, https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf

resultado pone de manifiesto el mayor crecimiento relativo de las pensiones que de los salarios, en buena medida por las nuevas incorporaciones al mercado laboral de los jóvenes que entran con salarios muy bajos. Esta situación, de cronificarse, supondrá un riesgo para el mantenimiento de la revalorización de las pensiones.

Tabla 6: Salario y pensión media contributiva por alta (2018-2020)

	SALARIO MEDIO (A)	PENSIÓN MEDIA (B)	(B)/(A)
2018	1.944,42	1.064	54,7
2019	1.982,31	1.090	55,0
2020	2.038,59	1.126	55,2
Variación 2020-2018	4,8 %	5,8 %	

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022) e INE (2022).

4. REFLEXIONES FINALES

En tiempos convulsos, lo necesario o relevante acostumbra distinguirse con mayor claridad. Así, el Sistema de Seguridad Social se ha revelado como una herramienta fundamental para encarar la pandemia, por supuesto en lo estrictamente sanitario, pero también para amortiguar su impacto económico y social. Y lo mismo sucede con las actuales tensiones económicas, frente a las que un sólido sistema de Seguridad Social –en particular, de pensiones– conforma una herramienta valiosa. De manera singular, ante procesos inflacionistas como el presente, la revalorización automática de pensiones conforme al IPC resulta crucial. Pues, de ello pende el mantenimiento del poder adquisitivo de las personas pensionistas y, por tanto, la inmutabilidad del derecho a pensión generado. Como es obvio, conforma, así mismo, una herramienta de lucha contra la pobreza, coherente con el mandato constitucional de garantía, “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad.

Por todo ello, la reforma del art. 58 LGSS objeto de análisis debe acogerse favorablemente: de nuevo, en efecto, la revalorización atiende a su propósito genuino –la protección cualitativa de las pensiones–, sin condicionarse al equilibrio financiero del sistema. Por supuesto, el objetivo de la sostenibilidad es irrenunciable, si bien los ajustes no deben redundar en una erosión de las pensiones y en un empobrecimiento de sus titulares. La adecuación, idoneidad o suficiencia de lo percibido deben, en clave interna y conforme al Derecho internacional y europeo, erigirse en ejes del sistema de pensiones. Y debe rehuirse, así mismo, una

lógica dicotómica con la necesaria viabilidad de aquél. Es preciso, en definitiva, hallar fórmulas de equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad.

Desde una óptica económica se ha podido comprobar como la normativa introduce una importante mejora en relación a la revalorización de las pensiones y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los beneficiarios. Con todo, creemos que hay cuestiones que el legislador debería contemplar a corto plazo. En primer lugar, hay que considerar que la revalorización de las pensiones recoge el aumento de la inflación media de los 12 últimos meses, pero no la inflación acumulada durante ese mismo período, que son dos cuestiones cualitativa y cuantitativamente muy diferentes. Si bien la primera fue entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021 del 2,5 %, la segunda supuso un incremento del 5,4%. Como el ajuste de las pensiones se produce sobre el primer indicador, esto se traduce una pérdida de poder adquisitivo del 2,9 % de las pensiones.

En segundo lugar, el mecanismo quinquenal de revalorización, si bien en principio pretende ser un segundo instrumento de compensación cuando hay diferencias entre el IPC considerado como referencia y el real, debido a su amplio período temporal para su aplicación, va a beneficiar a algunos pensionistas que acaban de entrar en el sistema y no permitirá ajustar la pensión a aquellos que salen. Una posibilidad para reducir este efecto, que genera situaciones de ineficiencia y de inequidad, sería considerar un período menor de tiempo (por ejemplo 3 años en vez de los 5 actuales). Esto no es baladí, puesto que con toda probabilidad este mecanismo de ajuste se va a tener que aplicar, ya que la inflación previa no va a ser igual que la finalmente generada, sobre todo si tenemos en cuenta las tensiones inflacionistas de los últimos meses, incrementados por el conflicto bélico de Europa del Este, que ha obligado a los gobiernos europeos a tomar medida para frenar este proceso de crecimiento descontrolado de los precios.

En tercer lugar, posiblemente no sea la última vez que se modifica el período de cómputo para las pensiones; si bien a partir de 2022 se consideran los últimos veinticinco años de cotización, desde Bruselas se viene recomendando al Ejecutivo español la necesidad de considerar toda la vida laboral. Esto último iría en la misma senda que han tomado otros países europeos, pero dada nuestra mayor inestabilidad laboral y mayores tasas de desempleo, optar por períodos más extensos, posiblemente implicaría una pensión menor de jubilación. Si bien esta medida no afecta directamente al mecanismo de revalorización de las pensiones, sí que afecta a su tasa de sustitución y, por ende, a su capacidad de gasto, razón por la que también hemos considerado necesaria incluirla en el análisis económico.

Finalmente, hemos señalado la necesidad de contar a medio y largo plazo con mecanismos de financiación del nuevo sistema de pensiones. No se puede dejar a la improvisación la obtención de los recursos para asegurar unas pensiones dignas, tampoco se debe caer en la tentación del endeudamiento para beneficiar a la generación actual de pensionistas, a costa de futuros beneficiarios, que tendrían

que soportar esa mayor deuda. Desde luego, es necesario ir más allá de la sucinta indicación del art. 15 de Real Decreto 65/2022, que señala que la financiación de la actualización del sistema de pensiones se hará con cargo a los recursos generales de la Seguridad Social. Tanto jurídica como económicamente es necesario ser más explícito y detallar como se van a conseguir estos fondos, de manera singular en un momento donde la demografía no ayuda a consolidar aportaciones y, al mismo tiempo, incrementa el gasto en pensiones.

BIBLIOGRAFÍA:

AA.VV. (Dir.: GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., MERCADER UGUINA, J.), *La reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova (Madrid, 2011).

AIREF, *Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones 2015*, noviembre 2014.

APARICIO TOVAR, J., La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social, Cuaderno de Relaciones Laborales, vol. 33, núm. 2, 2015.

CABERO MORÁN, E.:

“Las reformas de gran calado del Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de la Seguridad Social del año 2021”, Trabajo y Derecho, núm. 86, 2022.

“Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional”, Trabajo y Derecho, núm. 87, 2022.

CABEZA PEREIRO, J., “En cuanto al debate de las pensiones”, Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, núm. 10, 2017.

CANO GALÁN, Y., “La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 3, 2022.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS-CIS, *Barómetro de opinión*, Varios años.

CC.OO., *La revalorización de pensiones en Europa. Un análisis comparado. La singularidad española*, Nota de CC.OO., de 17 de abril de 2017.

DE LA FUENTE, A., ¿Cuánto cuesta actualizar las pensiones con la inflación? *Apuntes 2019/01*, FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC), 2021.

GALA DURÁN, C., “Pensiones. Las novedades del Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones de 2021. Jubilación”, Aranzadi, núm. 11/2021, BIB 2021/5212.

GONZÁLEZ ORTEGA, S., “El nuevo régimen de revalorización de las pensiones”, Relaciones Laborales, núm. 5, 2014.

HERNÁNDEZ DE COS-BANCO DE ESPAÑA, “El sistema de pensiones en España. Una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020”, *Documentos ocasionales del Banco de España* 2106, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *INEbase*, <https://www.ine.es/dyngs/INEbase/listaoperaciones.htm>, 2022.

LÓPEZ GANDÍA, J., “Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional”, *RDS*, núm. 96, 2021.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, Estadísticas, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas>, 2022.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Madrid, <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES&CVID=>, 2011

MONEREO PÉREZ, J. L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., *La sostenibilidad del sistema de pensiones. 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*, Tecnos (Madrid, 2014).

MONEREO PÉREZ, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., *El Pacto de Toledo 25 años después (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)*, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Laborum, núm. 25, 2020.

OBSERVATORIO SOBRE EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, *El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2022 se estima en un -0,1% tras la ejecución presupuestaria del segundo trimestre de 2021*, Universidad de Valencia, 2021 <https://www.uv.es/pensiones/Factor-de-sostenibilidad.html>

SUÁREZ CORUJO, B., *El derecho a la revalorización de las pensiones*, Bomarzo (Albacete, 2018).

TORTUERO PLAZA, J. L.: Editorial, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, mayo – octubre 2021.

“Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 467, 2022.

“Reflexiones sobre la nueva implantación del sistema de revalorización y garantía de las pensiones y su aplicación en 2022. Alerta para navegantes”, *Net21*, núm. 10, 2022.

VILA TIERNO, F., GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M., BENÍTEZ LLAMAZARES, N., “Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021, Especial atención al mecanismo de equidad Intergeneracional”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 467, 2022.