

REAJUSTES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
ESPAÑOL PARA SU SOSTENIBILIDAD

*(READJUSTMENTS IN THE SPANISH SYSTEM OF SOCIAL SAFETY
FOR HIS)*

Rev. Boliv. de Derecho N° 25, enero 2018, ISSN: 2070-8157, pp. 662-679



María Antonia
PÉREZ ALONSO

ARTÍCULO RECIBIDO: 5 de mayo de 2017

ARTÍCULO APROBADO: 30 de junio de 2017

RESUMEN: Actualmente, las previsiones de esperanza de vida se sitúan en torno a 100 años. Estos datos sobre la esperanza de vida originan un importante desequilibrio económico entre ingresos y gastos en el sistema de Seguridad Social español. Precisamente, la aplicación de factores de sostenibilidad pretende frenar el gasto en pensiones.

PALABRAS CLAVE: Sistema de Seguridad Social- factor de sostenibilidad-pensión de jubilación-esperanza de vida.

ABSTRACT: Nowadays, the forecasts of life expectancy place concerning 100 years. This information on the life expectancy originates an important economic imbalance between income and expenses in the Spanish system of National Health Service. Precisely, the application of factors of sustainability tries to stop the expense in pensions.

KEY WORDS: System of Social Security - factor of sustainability - pension of retirement - life expectancy.

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN. DATOS ESTADÍSTICOS.- II. LOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL: REPARTO Y CAPITALIZACIÓN. LAS CUENTAS NOCIONALES.- III. SISTEMA DE REPARTO Y NIVELES DE CONTRATACIÓN. NUEVAS FORMAS DE FINANCIACIÓN A DEBATE.- IV. MEDIDAS DE AJUSTE EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN ESPAÑOLA EN PRO DE LA SOSTENIBILIDAD.- V. CAMBIOS EN LAS CUANTÍAS DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN.- VI. LA LEY 23/2013 REGULADORA DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA.- VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN. DATOS ESTADÍSTICOS.

En 1923, el actuario jefe de la metropolitana Life, la mayor aseguradora del mundo decía que era imposible que la esperanza de vida superase los 65 años¹. Actualmente, las previsiones de esperanza de vida se sitúan en torno a 100 años, según investigadores de demografía alemana².

En cuanto a los españoles cada día que pasa ganamos 3,2 horas de esperanza de vida³.

Estos datos sobre la esperanza de vida exigen acometer las necesarias reformas en torno a los sistemas de Seguridad Social, para hacerlo sostenible, en la medida que la larga esperanza de vida unido a la falta de empleo o de empleos precarios y de corta duración originan un importante desequilibrio económico entre ingresos y gastos en el sistema de Seguridad Social español⁴. No obstante, en los momentos actuales, el nivel de pleno empleo se torna como objetivo, prácticamente imposible, en el mundo globalizado y donde la robotización y los

1 Nota de prensa diario "El País" de 27-9-2015.

2 Nota de prensa diario "El País" de 23-4-2017.

3 SÁEZ DE JAUREGUI SANZ, L.M.: "Dos modelos de sostenibilidad en el sistema de reparto de las pensiones de jubilación de prestación definida", en *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuario, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2013, p. 269, apunta que la esperanza de vida modifica la estructura de la pirámide poblacional, en realidad una pirámide invertida, estrecha por abajo y ancha por arriba, lo que supone el gran desafío para la futura Unión Europea en el siglo XXI, de modo que "los informes de la Comisión Europea de 2009 y 2012 sobre el envejecimiento y el Libro Blanco de las pensiones de 2012 evidencian que los sistemas de pensiones de los países miembros se enfrentan a un empeoramiento de la relación entre trabajadores y jubilados, y al mencionado empeoramiento poblacional".

4 Vid. mi estudio PÉREZ ALONSO, M^a.A.: "El factor de sostenibilidad en España", *Revista Lex social*, 2016, núm. 2, p. 145.

• María Antonia Pérez Alonso

Profesora Titular de la Universidad de Valencia. Doctora en Derecho en 1998. Ha ejercido como Magistrada suplente (sala social) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana durante 16 años; ha ejercido durante 2 años como juez de lo civil y penal. Es autora de 4 monografías como autora única y 2 compartidas; Ha dirigido 2 libros sobre el empleo público y sobre el accidente de Trabajo y la enfermedad profesional. Ha participado en más de 40 libros y es autora de más 80 publicaciones como autora única en distintas materias, preferentemente, derecho de la Seguridad Social y otras publicaciones on-line. Ha dirigido más de 10 cursos en materia de empleo público. Es asesora laboral en diferentes foros laborales.

nuevos avances técnicos parecen que van a impedir un empleo convencional, pasando en muchos casos, a empleos precarios, de poca duración e intensidad y donde el fomento hacia el trabajo autónomo, también denominado “autoempleo o emprendimiento” se presenta como una alternativa a las fuertes pérdidas de empleo convencional asalariado que se presentan para los próximos años.

Precisamente, la aplicación de los factores de sostenibilidad en los sistemas de seguridad social pretende frenar el gasto en pensiones dado el aumento de la esperanza de vida.

La referencia de la esperanza de vida se utiliza en España como parámetro para regular el factor de sostenibilidad.

El aumento de la esperanza de vida no afecta a todos nosotros por igual sino que cada cohorte generacional tiene su propia esperanza de vida, calculada desde la fecha misma del nacimiento. Esta mayor esperanza de vida viene motivado por las mejoras de vida, salubridad y ambientales. Ahora bien, las medidas sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad social en torno a la esperanza de vida, tomadas desde el nacimiento, provocan ciertos desajustes en algunas personas que no tienen la misma esperanza de vida que las personas de su cohorte generacional. Estas personas que resultan desfavorecidas son las personas con enfermedades crónicas, discapacidad, obesidad e, incluso, factores externos como condiciones ambientales, de alimentación que alteran su propia esperanza de vida que tienen desde el nacimiento. De otro lado, se apunta que las clases sociales acomodadas tienen una mayor esperanza de vida que las capas poblacionales más bajas⁵.

Las Proyecciones de Población a Corto Plazo (10 años) que se complementan con las Proyecciones de Población a Largo Plazo (40 años) y que se actualizan cada tres años señalan que de mantenerse los ritmos actuales de reducción de la incidencia de la mortalidad por edad en la población de España⁶, en la proyección de la esperanza de vida a los 65 años, en el año 2051 la esperanza de vida de los varones alcanzaría un valor de 24,0 años (esto es, 89 años) y en las mujeres un valor de 27,3 años (92 años), casi seis y cinco años más que en la actualidad.

En esta proyección el número de pensiones en la Seguridad Social pasaría de los 9 millones actuales a los 15 millones en 2052. El presupuesto en prestaciones económicas de la Seguridad social para 2016 fue de 132.158.836,90 millones de euros, siendo el gasto total consolidado de 140.933.905,50 millones de euros⁷.

5 GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad en Europa”, en AA.VV.: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*. Ediciones Laborum, Murcia, 2014, p. 51.

6 Datos del INE 2 de junio de 2016:
http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259926380048&p=1254735110672&pagenam e=ProductosYServicios/PYSLayout

7 http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Presupuesto_aprobado/Gastos/174966

En abril de 2017, el dato en el número de pensionista de jubilación asciende a 8.624.602 y con otras pensiones asciende a un total de 9.490.771 pensionistas. Por su parte, el número total de personas afiliadas al sistema de Seguridad social, a fecha abril de 2017 asciende a 18.184 millones de trabajadores en activo⁸. Si tomamos el número total de pensionistas y de trabajadores en activo vemos que ni siquiera se alcanza la cifra de 2 trabajadores por cada uno de los pensionistas, con lo que las cifras comienzan a ser preocupantes.

II. LOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL: REPARTO Y CAPITALIZACION. LAS CUENTAS NOCIONALES.

La finalidad del sistema de pensiones es la provisión de consumo de bienes y servicios en edad madura de las personas⁹, esto es, básicamente, el trabajador a una edad madura o avanzada o, más propiamente, por vejez, ya no puede trabajar al ritmo de un trabajador joven, ni con eficacia, ni con salud, lo que justifica, por tanto, el acceso a la pensión de jubilación.

Así, en el sistema de reparto el trabajador jubilado depende de la cotización de sus hijos, de tal modo que se depende del mercado de trabajo.

El sistema de reparto se caracteriza por conceder prestaciones definidas, esto es que no existe incertidumbre en la cuantía que se percibirá puesto que la misma está en función de lo cotizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral o en un período determinado.

Por su parte, en el sistema de capitalización la pensión de jubilación depende del volumen de ahorro del pensionista, con el consiguiente peligro que ello conlleva visto el funcionamiento de los mercados financieros en la reciente crisis económica y su agresividad sobre los ahorros de los particulares¹⁰. En el sistema de capitalización, al depender la cuantía de lo ahorrado por el trabajador se convierte en una prestación no definida y por ello con un fuerte componente de incertidumbre.

En esta línea, la doctrina denuncia que en los fondos privados de pensiones, de la prima de aseguramiento se destina a gastos de gestión administrativa el 22% en Argentina y México, el 15% en Chile y el 14% en Colombia, de modo que nadie

8 Datos obtenidos en la web del Ministerio de empleo y Seguridad Social: http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/AFI/afi1_top_HTML.htm

9 MARTÍNEZ NOVA, L.: "El entorno de la secularmente inacaba reforma de la Seguridad Social", en AA.VV.: *Economía española y protección social*, Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social. Madrid, 2011, p. 25.

10 MARTÍNEZ NOVA, L.: "El entorno de la secularmente", cit., p.25.

garantiza la rentabilidad futura de los planes de pensiones, como ya ha sucedido en Suecia¹¹, Chile y Argentina

Por ello, se puede concluir que resulta evidente que el sistema de reparto y de capitalización se presenta como dos realidades enfrentadas y que la panacea de la capitalización no es tal, ni siquiera el modelo nocional que se ha implantado en Suecia, el cual que se ha visto afectado por la crisis económica o por la evolución negativa de los cotizantes.

Las cuentas nocionales se presentan como alternativa a los sistemas de capitalización y son de contribución definida, de gestión pública y fundada en el sistema de reparto.

Ahora bien, como apunta MARTINEZ NOVA¹² la traslación del modelo sueco al sistema español determinaría “una profunda depresión del valor de nuestras pensiones” y, además, en el año 2008, el fondo de reserva sueco se redujo severamente con motivo de la rebaja en los valores bursátiles, pues el fondo estaba invertido en renta variable, lo que provocó la activación del mecanismo de equilibrio automático que afectó a la revisión de las pensiones como al rendimiento de las cuentas de activos, si bien, el parlamento sueco para evitar un efecto drástico en el pensionista modificó el valor de referencia en lugar de un año a 3 años y se fijó una rebaja en la fiscalidad para los pensionistas.

III. SISTEMA DE REPARTO Y NIVELES DE CONTRATACION. NUEVAS FORMAS DE FINANCIACION A DEBATE.

El actual sistema de Seguridad Social español basado en el sistema de reparto y cuyo apoyo reside en una tasa elevada de empleo y cotizantes se rompe en la actual escala de destrucción de empleo y de crisis generalizada que, igualmente, afecta a Europa y a otros Estados, motivado, en cierta forma, por la globalización o mundialización de los problemas económicos y financieros¹³.

“El indicador que mejor y más claramente refleja todos los riesgos presupuestarios potenciales a los que se enfrenta un sistema de reparto es la

11 El sistema sueco se caracteriza por el mantenimiento del tipo de cotización sobre el salario, por eso se denomina cotización definida y se sitúa en el 18,5% del salario (al que hay que añadir el rendimiento anual de la cuenta personal; del 18,5% que cotiza empresa y trabajador, el 16% se dirige al sistema de reparto y el 2,5% de las rentas salariales a la capitalización de las mismas en un organismo público denominado “Premiun pension Agency”, el cual lo ingresa en los fondos elegidos por el trabajador); por otro lado se calcula el momento de la jubilación para cada cohorte la esperanza de vida media y finalmente, se aplica un mecanismo de vuelta al equilibrio financiero en el caso de que los pasivos del sistema superen a los activos, de modo que el sistema sueco parece inmune a los riesgos demográficos y socioeconómicos, MARTINEZ NOVA, L.: “El entorno de la secularmente”, cit., pp. 21-25.

12 MARTINEZ NOVA, L.: “El entorno de la secularmente”, cit., pp. 23-26.

13 Vid. mi estudio PÉREZ ALONSO, M^o A.: “La globalización, una realidad diferente”, Revista *Internacional Consinter de Direito e Justicia (Juruá editora)* 2017, núm. IV.

diferencia entre sus ingresos y el gasto total de prestaciones contributivas”, tal y como afirman los expertos¹⁴, máxime teniendo en cuenta que los sistemas de reparto se ven afectados por la caída del empleo.

De tal forma, que teniendo en cuenta las perspectivas de futuro, en el que se va a duplicar el número de pensionistas, motivado por el aumento de la esperanza de vida obliga a realizar las reformas necesarias para la sostenibilidad del sistema de seguridad social. De entre las medidas, los expertos apuntan, de un lado, a la prolongación de la vida laboral-mediante la denominada jubilación activa- y, de otro, se exige más ahorro por parte de los trabajadores, para tener una mejor pensión, si bien los planes de pensiones y de capitalización se ven afectados por la caída del valor de los activos y la bajada de rendimientos”¹⁵.

De este modo, tal y como se presenta el panorama de contratación actual de carácter precario o temporal y sin contratación de los menores de 30 años¹⁶, la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social está en claro riesgo conforme vaya en aumento la esperanza de vida de las distintas cohortes generacionales.

Los datos en la contratación durante el mes de abril de 2017 han sido los siguientes: número total de contratos registrados es de 1.604.476, de los cuales sólo 151.448 lo son de duración indefinida, representando éstos últimos el 9,44% de todos los contratos realizados en abril de 2017¹⁷. A ello hay que unir que el número total de contratos de jornada a tiempo completo ascienden a 87.757, siendo de jornada a tiempo parcial de 63.691, durante el mes de abril de 2017¹⁸.

Ante la evidencia de que el contrato precario y de corta duración es el predominante en el marco de la relaciones laborales actuales, los desajustes entre ingresos de la Seguridad Social española, esto es, principalmente cotizaciones de trabajadores en activo¹⁹- con trabajos precarios y de corta duración- frente al aumento del gasto de Seguridad Social referido a pensionistas de jubilación y otras pensiones están asegurados. De este modo, resulta muy necesario articular políticas de empleo que permitan un nivel de empleo adecuado para garantizar los ingresos necesarios que mantenga y sustente a los pensionistas²⁰.

14 Vid. informe de expertos Madrid de 7 de junio de 2013, p. 14.

15 GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad en Europa”, en AA.VV.: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, cit., p. 41.

16 TALENS VISCONTI, E.: “Notas sobre el sistema Nacional de Garantía juvenil implantado por el RDL 8/2014, de 4 de julio”, *Revista de Actualidad Iberoamericana*, 2014, núm. 1, p. 183.

17 https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2017/AV_SISPE_1704.pdf

18 https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2017/AV_SISPE_1704.pdf

19 http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Presupuesto_aprobado/Ingresos/174955

20 BENÍTEZ SILVA, H., GARCÍA PÉREZ, J.I. Y JIMÉNEZ MARTÍN, S.: “Evaluación de las consecuencias laborales de la reforma de 2011 y de reformas alternativas”, en AA.VV.: *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de

Esta situación determina que se deban articular nuevas formas de financiación del sistema de Seguridad Social, a fin de garantizar la sostenibilidad del sistema, para garantizar el pago de pensiones de forma adecuada y suficiente.

En cuanto a las nuevas formas de financiación del sistema de Seguridad Social puede venir dado, por un aumento en las cotizaciones, si bien esta medida se suele rechazar en ámbitos empresariales, porque se afirma que ello frenaría la contratación de trabajadores; de otro lado, se plantea, igualmente, nuevas formas de financiación por la vía de impuestos finalistas para la sostenibilidad del sistema. Otra fórmula para aumentar las fuentes de ingresos en el sistema de Seguridad Social española podría ser aplicar un porcentaje sobre los ingresos sujetos a imposición fiscal. Este mecanismo lo tienen implantado Francia y Bélgica a través de la denominada cotización social generalizada²¹. Por su parte, otros apuntan por destapar las bases de cotización, o bien por la supresión de los beneficios fiscales de los planes de pensiones.

De otro lado, en algunas ocasiones se ha planteado por los expertos y sindicalistas desgajar ciertas prestaciones de Seguridad Social de los presupuestos de Seguridad Social (caso de la pensión de viudedad) y pasarlos a los presupuestos generales del Estado. Este tipo de medida, desde mi punto de vista, no sería correcta, ni aconsejable porque dichas prestaciones perderían las garantías propias del sistema de seguridad social, dejando al socaire de voluntades políticas de distinta tipología el futuro de estas prestaciones.

IV. MEDIDAS DE AJUSTE EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN ESPAÑOLA EN PRO DE LA SOSTENIBILIDAD.

Un informe del Gobierno británico²² indica que solo hay 4 opciones para acometer el envejecimiento de la población y garantizar el pago de la pensión de jubilación: bajar la pensión media, aumentar la edad de jubilación, elevar las contribuciones a la Seguridad Social y hacer crecer la producción del país.

En España, como indica la doctrina más especializada²³, la mayoría de las medidas incluidas en la Ley 27/2011 son de tipo paramétrico-esto es, mantener

actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2013, p. 35.

21 Vid. mi estudio PÉREZ ALONSO, M^a.A.: "Seguridad Social en España. Pasado y futuro". *Revista de Quaderns de relacions laborals*, 2000, núm. 4, p. 24; en parecidos términos, ESTRADA LÓPEZ, B.: "La insostenible levedad del informe sobre el Factor de sostenibilidad", *Revista de Derecho social*, 2013, núm.62.

22 Vid. reseña en nota de prensa "pensiones para una segunda vejez". *El País* de 27-9-2015, p. 21.

23 MENEU GAYA, R, DEVESA CARPIO, J.E., DEVESA CARPIO, M: "El Factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema", en AA.VV.: *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social. Madrid, 2013, p.65; en el mismo sentido, BOSCH PRINCEP, M., VILALTA DE MIGUEL, D., MORILLO LÓPEZ, y ROCH CASELLAS, O.: "Revalorización de las pensiones española del 2012 y 2013: una aplicación implícita del Factor de sostenibilidad", en AA.VV.: *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, p. 97; TORTUERO PLAZA, J.L.: "Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor

la estructura del sistema e introducir cambios cuantitativos- (frente a las medidas no paramétricas que consiste en cambiar el sistema de reparto y los pensionistas pasan a soportar parte del riesgo de envejecimiento).

En España las reformas en materia de Seguridad Social se han realizado mediante la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización de pensiones de seguridad social, para lograr el equilibrio financiero del sistema de seguridad social.

Las reformas se muestran necesarias en la medida en que nuestro sistema de Seguridad Social es de reparto y ello exige que se produzca el necesario equilibrio entre ingresos y gastos.

En España, las reformas en torno a la pensión de jubilación se han canalizado, básicamente, en torno a tres vías:

1ª) La primera vía es la referida a la edad pensionable que ha pasado a ser de 67 años frente a los 65 años de la legislación anterior. La aplicación de esta nueva edad se realizará progresivamente, siendo en el año 2027 de aplicación total. El aumento de la edad conllevará, pensiones más bajas para aquellos que no tengan un trabajo estable o se vean expulsados del mercado laboral antes de la edad pensionable, según los ciclos económicos, expansivos o recesivos, lo que provocará un desajuste muy importante en las carreras asegurativas de los trabajadores; a la vez, se han ajustado las edades en la jubilación anticipada, reforzando los requisitos de acceso²⁴; se han rebajado las cuantías de la pensión de jubilación mediante la rebaja de los porcentajes aplicables a la base reguladora.

2ª) La segunda vía es la referida a la fijación de un factor de sostenibilidad en la pensión de jubilación ordinaria con una vinculación directa a la evolución de la

de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de seguridad social: régimen jurídico”, *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5; MONEREO PÉREZ J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La situación de la hucha de las pensiones. A propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2015 núm. 5, p. 13.

24 PÉREZ ALONSO, Mª A.: “La pensión de jubilación en España tras las recientes reformas (Ley 27/2011 y RDL 5/2013)”, *Revista Internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* ADDPT-University PRESS, 2013 núm. 3.

esperanza de vida^{25 26}. La medida es la más novedosa aplicada en nuestro sistema de Seguridad Social tras las reformas de Seguridad social al implantar un “Factor de sostenibilidad” una vez calculado el importe de la pensión de jubilación con la aplicación de las normas generales de cálculo de la pensión de jubilación. Se trata de un mecanismo automático de ajuste, lo que disminuye el riesgo político en la toma de decisiones.

El Factor ha sido descrito por la doctrina²⁷ como “un mecanismo de ajuste automático” (*automatic adjustment mechanisms*), vinculado al aumento de la esperanza de vida. El Factor ideado por el legislador español ha sido fijar un Factor sí, pero no es de sostenibilidad, sino que el Factor funciona como un Factor reductor y actúa sobre la cuantía final de la pensión de jubilación, de tal modo que se propone un cambio de denominación para referirse a éste como ²⁸ como Factor de recortes, ajustes, reducción, rebaja, consolidación, fortalecimiento, viabilidad, garantía, de devaluación.

La aplicación del Factor será siempre reductor, de tal modo que la pensión inicial irá disminuyendo conforme la esperanza de vida vaya aumentando, puesto que la pensión de jubilación se va a disfrutar durante más tiempo²⁹. No obstante, como expresa la doctrina, con el Factor se implanta un instrumento de ajuste automático de las pensiones, en función de la esperanza de vida, sin que se cambien el régimen jurídico de la pensión, de tal modo que se mantiene el sistema de reparto³⁰. Este Factor es efectividad inmediata y de aplicación generalizada, sin períodos transitorios de aplicación. Se trata de paliar las consecuencias en el gasto de Seguridad social que se producirá, presumiblemente, con la llegada

-
- 25 Este Factor es utilizado por otros países de nuestro entorno, caso de Francia, Italia, Países Bajos, Finlandia y Portugal, Suecia, Dinamarca, Letonias, Alemania, Grecia. Este factor deberían utilizar este criterio, según la comisión europea Bélgica, Chipre, España, Finlandia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polonia, Rumania, y Eslovaquia y se sugiere a Austria, Bulgaria, Lituania y Eslovenia. Quedan excluidos Hungría y Estonia cuya tasa de longevidad es de 8 años menos que España y no han recibido recomendaciones de la Comisión. VID. GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad”, cit., p.47, como apunta el autor, Italia, Grecia, Dinamarca, Países Bajos, Austria, Eslovaquia, han optado por esta alternativa ya clásica en las demandas de la Comisión Europea; en ocasiones, la utilización de fórmulas matemáticas, auténticos jeroglíficos que exige tener dotes adivinatorias.
- 26 No obstante, se apunta por la doctrina que el módulo de la esperanza de vida puede conllevar; a su vez, una discriminación por razón de género, pues para el cómputo de la esperanza de vida se toma en consideración la edad media de mujeres y hombres, con lo que se produce una mayor ventaja para la mujer en el percibo de la pensión de jubilación al tener una mayor esperanza de vida, vid. GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad”, cit., p. 51; vid. sobre la diferencia de la esperanza de vida entre las mujeres y los hombres en el acceso a las prestaciones de Seguridad Social STJUE 3-9-2014, C-318/2013.
- 27 GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad”, cit., p. 29; SUAREZ CORUJO, B.: “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del Factor de sostenibilidad”, *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D.: “Los tiempos cambian, la Seguridad Social también: el factor de sostenibilidad”, *Revista de Derecho social y empresa*, 2015, núm. 3, p. 204.
- 28 GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad”, cit., p. 29.
- 29 GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: “El Factor de sostenibilidad”, cit., p. 43.
- 30 En sentido contrario, LÓPEZ GANDÍA, J.V.: “La dimensión constitucional de la reforma de pensiones”, *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5, quien se cuestiona si el cambio que se ha realizado con la Ley 23/2013, conlleva un cambio de modelo constitucional de la Seguridad Social y si se está produciendo una amenaza para el propio sistema público de Seguridad Social que propugna el artículo 41 de la Constitución Española.

de pensionistas procedentes del “baby boom” (esto es, los nacidos entre 1955 a 1960) y que derivará en un desequilibrio en la relación entre pensionistas y cotizantes y ello unido al incremento de la esperanza de vida.

3ª La tercera vía, es la referida a la revalorización de las pensiones. Así, se ha abandonado la referencia al IPC y se ha creado una nueva referencia de actualización de pensiones denominada “índice de revalorización”, el cual se le ha dotado de una garantía mínima, de forma que nunca el incremento anual de las pensiones puede ser inferior al 0,25% ni superior a la variación porcentual del IPC en el período anual anterior a diciembre del año computable, más 0,50%, de tal modo que la revalorización siempre estará topada dentro de los límites fijados, esto es, la Ley 23/2013, fija un porcentaje de suelo y de techo. Este índice de revalorización se aplica a todas las pensiones de Seguridad Social, incluida las referidas a Clases pasivas (esto es, los funcionarios de determinados estamentos administrativos).

V. CAMBIOS EN LAS CUANTÍAS DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN.

Uno de los problemas principales que surgen cuando se quiere cambiar una norma referida a la pensión de jubilación, de forma drástica, deviene por el hecho mismo de los derechos adquiridos o en curso de adquisición de la pensión de jubilación, pues no hay que olvidar que los derechos adquiridos se va generando poco a poco a lo largo de la vida activa del trabajador. Ello determina que el legislador deba barajar los pros y contras de la nueva normativa, en la medida que la nueva regulación va a afectar retroactivamente a situaciones anteriores a la entrada en vigor de la norma.

En este sentido, el legislador español delimitó los derechos en curso de adquisición a dos fechas “de antes del 1 de enero de 2019” y “antes del 1 de abril de 2013”, de tal modo que los derechos en curso de adquisición sólo pueden ejercerse con la legislación anterior a la reforma de la Ley 27/2011 y RDL 5/2013, cuando los ceses en el trabajo sean anteriores al 1 de abril de 2013 y siempre que se solicite la pensión de jubilación ordinaria antes del 1 de enero de 2019. Precisamente, desde esa fecha “1 de enero de 2019” se aplicará el nuevo y denominado “Factor de sostenibilidad” y la legislación anterior se aplicará siempre y cuando los ceses sean anteriores al 1-4-2013 y se solicite la pensión antes del 1-1-2019.

Los cambios entre la nueva legislación y la anterior³¹ son drásticos en determinadas materias como es el porcentaje aplicable a la Base reguladora para

31 En la legislación anterior a la Ley 27/2011 y RDL 5/2013, y con ceses anteriores a 1-4-2013, la cuantía viene determinada por aplicación de un porcentaje en atención a los años de cotización, según artículo 5 del RD 1647/1997 y artículo 163 de la LGSS del texto de 1994. El período mínimo exigible es de 15 años.

el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación, dado que los mismos se rebajan de forma sustancial³², a la vez que provocan cálculos más complicados; hay una eliminación de redondeos alza de las fracciones de año a favor del beneficiario y un endurecimiento en el acceso a las pensiones de jubilación anticipada, tanto de años cotizables como de penalización por la jubilación anticipada. No obstante, se ha mantenido el período mínimo de cotización de 15 años y el cómputo a partir de los 15 años y mes, se va incrementando por meses completos³³. La edad pensionable se fija a los 67 años (de aplicación progresiva), siendo la aplicación definitiva en el año 2027.

VI. LA LEY 23/2013 REGULADORA DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA.

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización de pensiones de seguridad social³⁴ determina que el Factor de sostenibilidad se aplica únicamente a la pensión de jubilación ordinaria, de tal modo que el resto de las pensiones de jubilación no se ven afectadas como son las jubilaciones anticipadas, ni otras pensiones como pensión de viudedad o pensiones de invalidez permanente, etc., la razón de esta selección deviene justificada, como expresa SANCHEZ-URAN³⁵ porque la pensión de jubilación es la que condiciona realmente el gasto en pensiones de Seguridad Social al derivar su percepción del solo hecho del cese en la actividad profesional y no, del

A los quince años 50%; A los dieciséis años 53%; A los diecisiete años 56%; A los dieciocho años 59%; A los diecinueve años 62%; A los veinte años 65%; A los veintiún años 68%; A los veintidós años 71%; A los veintitrés años 74%; A los veinticuatro años 77%; A los veinticinco años 80%; A los veintiséis años 82%; A los veintisiete años 84%; A los veintiocho años 86%; A los veintinueve años 88%; A los treinta años 90%; A los treinta y un años 92%; A los treinta y dos años 94%; A los treinta y tres años 96%; A los treinta y cuatro años 98%; A los treinta y cinco años o más 100%; Con la legislación anterior a la Ley 27/2011 y RDL 5/2013, la fracción del año se redondea al alza.

32 Así, la escala de porcentajes será desde 2027 la siguiente:

Años de cotización	% Base Reguladora	Años de cotización	% Base Reguladora	Años de cotización	% Base Reguladora
15	50%	23	68,24%	31	86,48%
16	52,28%	24	70,52%	32	88,76%
17	54,56%	25	72,80%	33	91,04%
18	56,84%	26	75,08%	34	93,32%
19	59,12%	27	77,36%	35	95,60%
20	61,40%	28	79,64%	36	97,84%
21	63,68%	29	81,92%	37	100,00%
22	65,96%	30	84,20%		

33 En cuanto a la cuantía de la pensión de jubilación, la Ley 27/2011 cambia, a la baja, los porcentajes aplicables a la base reguladora, de tal modo que se consigue una menor cuantía de la pensión. Para los primeros 15 años se aplica el 50% y después se incrementan en un porcentaje variable en función de los meses que se acrediten adicionalmente a partir de los 15 años. Después, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100 cuando se acredite 37 años cotizados y cuya aplicación definitiva será en el 2027.

34 MONEREO PÉREZ, J.L.: "Diálogo social y reforma de las pensiones: ¿de las políticas de consenso Sociopolítico al dirigismo político?", *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5.

35 SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y.: "Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del sistema de Seguridad Social", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2014, núm. 161, febrero, pp. 145 y ss.

advenimiento de circunstancias mucho más excepcionales como la enfermedad, el accidente o el fallecimiento.

El Factor de sostenibilidad se aplicará a las pensiones que se causen desde el 1-1-2019 (artículo 210 y 211 del RDL8/2015, nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social). El Factor es aplicable a todos los regímenes de Seguridad Social, con la excepción de Clases Pasivas, que quedan excluidas, a las que sólo les resulta de momento aplicable lo referido al “índice de revalorización”.

De este modo, una vez calculada la pensión de jubilación ordinaria la cuantía que se obtenga será reducida mediante la aplicación del coeficiente que proceda en atención al Factor de Sostenibilidad.

Los expertos en Factores de sostenibilidad justifican la utilización de nuestro Factor de sostenibilidad en atención a la esperanza de vida por tener menores consecuencias que si se utilizan otros Factores de sostenibilidad como alargar la edad pensionable o aumentar el período de cotización. En este sentido, la doctrina indica que si se proyecta la evolución de la esperanza de vida a factores como la edad o el tiempo de cotización para alcanzar el 100% de la pensión, los elementos de referencia se disparan, alcanzando la edad de 70 años o los 44/45 años de cotización. Por ello, la doctrina considera que si este dato se traslada a la legislación actual conllevaría una reducción drástica de las pensiones y una huida a las pensiones de jubilación anticipada, con la consiguiente rebaja de la cuantía, amén de la desprotección para ciertos colectivos de trabajadores de escasa cualificación y sensibles a la desestructuración del mercado laboral.

En cuanto a la fórmula es de especial dificultad por virtud de la cual la esperanza de vida se calcula por períodos de 5 años, de tal modo que, una vez delimitado el primer tramo (ej. periodo de 2019 a 2023), se debe tomar en consideración la esperanza de vida de los 5 años anteriores; de este modo, se tomará la anualidad 2018, el cual precede de un período quinquenal de referencia desde 2012 a 2017, el cual se le dará el valor de 1 como punto de partida ³⁶.

36 La formulación matemática del Factor de sostenibilidad, es la siguiente:

Factor = $\text{FACTOR}_{t-1} * e^{*67}$; Siendo: FACTOR = Factor de sostenibilidad $\text{FACTOR}_{2018} = 1$; t = Año de aplicación del Factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante; e^{*67} = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida está según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social. La fórmula de cálculo de e^{*67} es la siguiente para cada uno de los periodos quinquenales: Para el cálculo del Factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive, e^{*67} tomará el valor siendo el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017; Para el cálculo del Factor de sostenibilidad en el periodo 2024 a 2028, ambos inclusive, e^{*67} tomará el valor siendo el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2022, y así sucesivamente. De este modo, para la determinación del Factor $(e^{67/2012} : e^{67/2017})^{1/5}$ refleja la variación interanual media de la esperanza de vida en un período quinquenal de referencia ya pasado y se anualiza a través de la raíz 5ª, el previsible crecimiento en un período de 5 años a partir del ya experimentado en otro período de 5 años anterior.

La aplicación práctica de esta fórmula determina el resultado reductor sobre la cuantía inicial de la pensión de jubilación (artículo 210.1.2º párrafo y 211.4 LGSS). Así, siguiendo el ejemplo de la profesora SANCHEZ-URAN³⁷, puede verse dicha aplicación:

$$\text{FÓRMULA---Factor} = \text{FACTOR}_{t-1} * e^*_{67}$$

Dar un valor a e*₆₇

Ejemplo- Primer quinquenio- 2019-2023-----el valor es el cociente de dividir la esperanza de vida a los 67 años en 2012/la esperanza de vida a los 67 años en 2017 –aplicando además la raíz de índice 5 a ese cociente (18,75/19,19= 0,9770 = 0,9953). Para la aplicación del factor de sostenibilidad se utilizar los primeros 4 decimales.

La aplicación de la fórmula matemática en el primer quinquenio en los años que lo integran sería, por ejemplo la siguiente: año 2020, se tiene en cuenta el Factor del año anterior (2019), es decir, 0.9953 y se multiplica por el valor del quinquenio (es decir, 0,9953); de tal manera que en ese año, 2020 el Factor será 0,9907. Y así sucesivamente.

Año	Variación interanual en tanto por 1 del quinquenio precedente	FACTOR
2019	0,9953 ×	0,9953
2020	×	0.9907
2021		0,9861

La revisión del Factor, se prevé con una periodicidad quinquenal. La fórmula matemática actuarial resulta bastante compleja por la falta de transparencia y claridad y publicidad de los datos y su control.

Los efectos del Factor de sostenibilidad en las pensiones de jubilación es el empobrecimiento de los pensionistas, si bien ello no impide la aplicación de los complementos por mínimos, pues en los sucesivos años, los pensionistas de jubilación cobrarán cada vez menos, de tal forma que la generaciones más jóvenes serán las que más van a sufrir el envejecimiento del sistema de Seguridad Social

37 SANCHEZ-URAN, AZAÑA, Y.: "Adecuación y sostenibilidad", cit. p. 145; Datos facilitados por la profesora SANCHEZ-URAN, Y, en la estancia realizada en la Universidad Complutense de Madrid, marzo 2015.

y los recortes en sus pensiones. Los expertos actuariales ³⁸ apunta que en el año 2048 la pensión de jubilación a los 65 años debería ser un 23% menos que la que se hubiera ofrecido en el año 2000.

Así, la doctrina ya ha denunciado que el horizonte del sistema de Seguridad Social español se configura como un sistema de Seguridad Social con pensiones menguantes sea cual sea la evolución económica general de la economía española y la situación financiera específica de nuestro sistema de Seguridad Social, dado que el único Factor que ha fijado el legislador español para garantizar la viabilidad del sistema es el de la referencia a la esperanza de vida y siendo ésta por el momento cada vez más elevada devendrá, por el momento y siempre, el mismo efecto, la mengua de la pensión de jubilación. En esta línea, se ha considerado que con esta medida se rompe la finalidad del sistema de Seguridad Social que es otorgar rentas de sustitución de las rentas obtenidas en activo, pasando de ser rentas de sustitución a ser renta de subsistencia, si bien el reto es idear medios para recuperar la disminución de la tasa de sustitución y, en mi opinión, instaurar otros mecanismos de incremento de los recursos del sistema de Seguridad social para alcanzar unas mejores pensiones a los futuros pensionistas, esto es, a nuestros hijos y eso es responsabilidad de todos nosotros, puesto que, en caso contrario, la herencia que dejaremos a nuestros hijos será un sistema de Seguridad social muy deteriorado y carente de recursos económicos.

De este modo, a modo de "legue ferenda" se debería fijar nuevos recursos económicos para la financiación del sistema de Seguridad Social, ya sea, con un aumento de los tipos de cotización o, en su defecto, con la eliminación de bonificaciones de Seguridad Social, con cargo al sistema de Seguridad Social, pues eso detrae recursos al sistema; eliminación de diferencias en la protección entre trabajadores por cuenta ajena en función de la actividad que se realice, caso de los trabajadores por cuenta ajena y propia de la actividad agraria, empleados de hogar, futbolistas, artistas, etc.. Intentar por ende una homogeneidad en la protección de todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia e, incluso, una homogeneidad en la protección para todos los colectivos de empleados públicos. Además, se debería implantar por vía impuestos generales un tipo impositivo finalista para la financiación del sistema de Seguridad Social y la sostenibilidad de las pensiones de jubilación. En suma, resulta necesario acometer reformas suficientes para la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y un control de recursos, con mayor refuerzo en el control de otras prestaciones y una mejor regulación para evitar que por la vía de otras prestaciones mal gestionadas o mal reguladas se esté detrayendo recursos al sistema en detrimento de la pensión de jubilación y cuyos beneficiarios han contribuido suficientemente al sistema de Seguridad Social.

38 SÁEZ DE JAUREGUI SANZ, L.M.: "Dos modelos de sostenibilidad", cit., pp. 310- 313.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BENÍTEZ SILVA, H., GARCÍA PÉREZ, J.I. Y JIMÉNEZ MARTIN, S.: "Evaluación de las consecuencias laborales de la reforma de 2011 y de reformas alternativas", en AA.VV.: *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2013.

BOSCH PRINCEP, M., VILALTA DE MIGUEL, D., MORILLO LÓPEZ, Y ROCH CASELLAS, O.: "Revalorización de las pensiones española del 2012 y 2013: una aplicación implícita del Factor de sostenibilidad", en AA.VV.: *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2013.

ESTRADA LÓPEZ, B.: "La insoportable levedad del informe sobre el Factor de sostenibilidad", *Revista de Derecho social*, 2013, núm.62.

GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C.: "El Factor de sostenibilidad en Europa", en AA.VV.: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*. Ediciones Laborum, Murcia, 2014.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D.: "Los tiempos cambian, la Seguridad Social también: el factor de sostenibilidad", *Revista de Derecho social y empresa*, 2015, núm. 3.

LÓPEZ GANDÍA, J.V.: "La dimensión constitucional de la reforma de pensiones", *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5.

MARTÍNEZ NOVA, L.: "El entorno de la secularmente inacaba reforma de la Seguridad Social", en AA.VV.: *Economía española y protección social*, Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2011.

MENEU GAYA, R., DEVESA CARPIO, J.E., DEVESA CARPIO, M: "El Factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema", en AA.VV.: *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2013.

MONEREO PÉREZ, J.: "Diálogo social y reforma de las pensiones: ¿de las políticas de consenso sociopolítico al dirigismo político?", *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5.

MONEREO PÉREZ J.L y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La situación de la hucha de las pensiones. A propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2015 núm. 5.

PÉREZ ALONSO, M^a.A.: “El factor de sostenibilidad en España”, en *Revista Lex social*, 2016, núm. 2.

PÉREZ ALONSO, M^a.A.: “Seguridad Social en España. Pasado y futuro”, *Revista de Quaderns de relacions laborals*, 2000, núm. 4.

PÉREZ ALONSO, M^a.A.: “La pensión de jubilación en España tras las recientes reformas (Ley 27/2011 y RDL 5/20192, *Revista Internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*” ADDPT-University PRESS, 2013 núm. 3.

PÉREZ ALONSO, M^a.A.: “La globalización, una realidad diferente”, *Revista Internacional Consinter de Direito e Justicia (Juruá editora)* 2017, núm. IV.

SÁEZ DE JÁUREGUI SANZ, L.M.: “Dos modelos de sostenibilidad en el sistema de reparto de las pensiones de jubilación de prestación definida”, en *Economía española y protección social*. Editorial Asociación de actuario, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y.: “Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del sistema de Seguridad Social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2014, núm. 161, febrero, pp. 145 y ss.

SUAREZ CORUJO, B.: “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del Factor de sostenibilidad”, *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5.

TALENS VISCONTI, E.: “Notas sobre el sistema Nacional de Garantía juvenil implantado por el RDL 8/2014, de 4 de julio”, *Revista de Actualidad Iberoamericana*, 2014, núm. 1, p. 183.

TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “La regulación del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización de pensiones de la Seguridad Social a la luz de la entrada en vigor del Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista General del Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2013, núm. 36.

TORTUERO PLAZA, J.L.: “Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de seguridad social: régimen jurídico”, *Revista de Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5.

