

LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA: FUNCIONAMIENTO, PROBLEMAS Y PROYECCIÓN DE FUTURO.

María José MARTÍNEZ AMIGO

Abogada

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de Aprovechamiento del Curso: El Sistema de seguridad social y efectos en los empleados públicos locales (VI edición) CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción
 - 1.1. Concepto
 - 1.2. Requisitos de acceso a la pensión por jubilación.
 - 1.3. Especial referencia a los empleados públicos locales
2. Problemas del sistema. Datos y estudio comparativo
3. Medidas adoptadas. Índice de revalorización anual y factor de sostenibilidad
 - 3.1 Índice de revalorización anual
 - 3.2 Factor de sostenibilidad
4. Últimas recomendaciones del pacto de Toledo
5. ¿La última propuesta de reforma?
6. Conclusión

RESUMEN:

Nuestro sistema de pensiones y, la de jubilación en especial, forman parte del conjunto de derechos sociales de los ciudadanos que debe ser garantizado, de conformidad con las disposiciones constitucionales recogidas en los artículos 41 y 50, en relación con el artículo 10 de la carta Magna. Las distintas reformas operadas sobre el sistema se han fraguado, generalmente, en los últimos años, desde el consenso, pero orientadas por las distintas tendencias políticas y económicas imperantes. La revalorización y la sostenibilidad, junto a la propia supervivencia y estabilidad del sistema, deben ser objetivos que se integren en los fines que persigue el sistema general de Seguridad Social. El sistema público de pensiones, a pesar de la tendencia pesimista dominante, no tiene porqué ser insostenible, desde el punto de vista financiero, debido al envejecimiento de la población y a otros factores concurrentes, ni sus reformas tienen porqué basarse, únicamente, en la reducción de las prestaciones o en el endurecimiento de los requisitos de acceso a las mismas. Hay espacio para explorar y llevar a cabo, en su caso, otras reformas internas y externas de tipo estructural, que puedan garantizar la

revalorización adecuada, la sostenibilidad suficiente y, al mismo tiempo, proporcionen pensiones justas para la actuales y venideras generaciones.

1. INTRODUCCIÓN:

1.1. Concepto

La jubilación puede definirse como el cese del trabajador en sus funciones laborales de forma generalmente definitiva debido a cumplimiento de una edad concreta, habilitándosele el derecho a recibir una pensión en concepto de sustitución del salario.

La prestación económica por causa de jubilación, en su modalidad contributiva, será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que le será reconocida, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena. (Art. 204 del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre).

Así, la jubilación del trabajador se erige como una de las causas extintivas de la relación laboral subyacente al contrato de trabajo que está en vigor en el momento de producirse el hecho causante. Para que se dé inicio a esta nueva situación y se extinga efectivamente la relación laboral, deben concurrir la voluntad del trabajador de jubilarse junto con la posibilidad de que éste lo pueda solicitar por tener derecho a una pensión de jubilación.

Si bien hasta ahora queda reflejado de forma palmaria que la jubilación del trabajador es un derecho que éste puede ejercer ante la concurrencia de determinados factores, también puede ser entendida como un deber, procediendo a la jubilación forzosa de aquellos trabajadores que se encuentren amparados en el ámbito de un convenio colectivo que establezca este tipo de cláusulas por el mero hecho de cumplirse la edad legal de jubilación fijada en la normativa y siempre que se cumplan ciertos requisitos, todo ello en virtud de lo dispuesto en el RDL 28/2018, de 28 de diciembre.

La jubilación es una de las prestaciones más importante del sistema de Seguridad Social incluida en los dos niveles de protección: básico (gratuito) y profesional (que se financia por empresarios y trabajadores fundamentalmente). El nivel básico alcanza en su cobertura y beneficios a todos los ciudadanos atendiendo las necesidades más perentorias y financiándose exclusivamente con los Presupuestos Generales del Estado y el profesional que otorga prestaciones proporcionales a las cotizaciones.

Los empleados públicos locales, como es natural, están incluidos, en cuanto a su régimen de protección en Seguridad Social y prestaciones, como trabajadores por cuenta ajena, en el nivel de protección profesional.

De las prestaciones y riesgos cubiertos por la Seguridad Social consistentes en defectos de renta, la de jubilación es la más importante y la que tiene mayor incidencia económica y financiera en el propio sistema, ya que es cada vez mayor el número de personas que sobreviven por encima de la edad de cobertura.

1.2. Requisitos de acceso a la pensión de jubilación

La posibilidad de percepción de una pensión de jubilación en nuestro país queda, por lo tanto, supeditada al cumplimiento de varios requisitos, los cuales son:

El primero de ellos hace referencia al acaecimiento del hecho causante: la cesación en la actividad laboral, la cual determinará el momento concreto en el que este acontece, el mencionado hecho causante.

El segundo requisito recae en estar en situación de afiliación y alta o una situación asimilada al alta en el tiempo del hecho causante. No obstante, es posible el acceso a esta prestación económica por jubilación en situación de no alta, ni asimilada, cuando se haya cumplido la edad pensionable y se haya cotizado a la Seguridad Social durante el período mínimo requerido para esta pensión.

Como tercer requisito, encontramos el período mínimo de cotización, que ha de alcanzar los 15 años de cotización, siendo preceptivo que 2 de los 15 hayan tenido lugar en el período de los 15 años inmediatamente anteriores al acaecimiento del hecho causante.

Por último, la llamada Edad Ordinaria de Jubilación se extiende hasta los 65 años, aunque desde el año 2013 sufre constantemente una alteración gradual con el objetivo de extenderla hasta los 67 años a partir del año 2027 para todos aquellos que no acrediten haber superado el umbral de los 38 años y 6 meses de cotización.

1.3 Especial referencia a los empleados públicos locales

En el concreto caso de los funcionarios (RDLeg. 5/2015 de 30 de octubre, EBEP, artículo 67 y RDLeg. 781/1986 de 18 de abril, texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, artículo 139), la jubilación puede ser: voluntaria, a solicitud del funcionario, siempre que reúna los requisitos y condiciones establecidas en el régimen de Seguridad Social que le sea aplicable o, forzosa, al cumplir la edad legalmente establecida, declarándose de oficio al cumplir el funcionario los 65 años de edad.

No obstante, en los términos de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Real Decreto Legislativo 5/2015, se puede solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo, como máximo, hasta que se cumplan 70 años de edad. La Administración pública competente debe resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación.

De lo dispuesto para la jubilación forzosa quedan excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación.

La jubilación por la edad produce la extinción de la relación funcional definitiva, sin que pueda reincorporarse, aunque la hubiese solicitado con anterioridad a la edad máxima.

La jubilación de los funcionarios también puede acaecer por declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala. En este supuesto, el funcionario puede solicitar la rehabilitación cuando desaparezca la causa objetiva que la motivó, debiendo serle concedida.

Para el personal laboral de la Administración Pública, según dispone el Art. 49.1.f del Estatuto de los Trabajadores, el contrato de trabajo se extingue por jubilación voluntaria del trabajador o por alcanzar la edad reglamentariamente establecida para el puesto de trabajo que ocupe.

La jubilación, normalmente, opera como causa de extinción del contrato cuando el trabajador decide acceder a esa situación tras reunir las condiciones dispuestas por las normas de Seguridad Social, esto es, al devengar la correspondiente pensión. Y, normalmente, también, la jubilación no origina derecho a indemnización, aunque puede pactarse en el propio contrato o convenio colectivo.

2. PROBLEMAS DEL SISTEMA. DATOS Y ESTUDIO COMPARATIVO.

El sistema de pensiones español supone un gasto público equivalente al 11,5% del PIB español, lo cual representa un porcentaje superior a la media del conjunto de los países desarrollados. Según datos del Banco de España, el gasto en pensiones aumentó desde el 7,4% del PIB en 2007 al 10,6% en 2018 y, manteniendo el resto de factores constantes, la evolución demográfica implicaría un aumento del gasto en pensiones entre 5,0 y 7,2 puntos porcentuales de PIB en 2035 y entre 7,6 y 13,6 puntos porcentuales de PIB en 2050. Además, la jubilación juega un rol vital dentro de las llamadas pensiones contributivas, en tanto supone alrededor de un 70% de las mismas.

Por otro lado, la tasa de sustitución pensión/último salario también es superior en España con respecto a la media de la OCDE, concretamente en torno a un 27%, así como la ratio pensión/salario medio de la economía. Estos datos, combinados con una salida del mercado de trabajo más temprana con respecto a la media de la OCDE, pese a una edad de jubilación ordinaria superior nos deja entrever algunos de los problemas financieros a los que tendrá que hacer frente en los venideros años el sistema de pensiones.

Por esta razón, al referirnos a los problemas del actual sistema de pensiones debemos poner nuestra atención, por un lado, al reto demográfico y, por otro lado, al desafío económico en cuestiones de sostenibilidad.

El reto demográfico debe ser analizado desde una perspectiva amplia, en tanto subyacen varios extremos problemáticos. El desplome de la natalidad, el incremento de la esperanza de vida y un crecimiento del saldo migratorio nos llevan a contemplar una estructura poblacional totalmente desdibujada con respecto a lo que se venía observando durante el transcurso del siglo XX. Esta estructura poblacional es causa directa de los

problemas de sostenibilidad que pueda atravesar el sistema de pensiones en un futuro cercano.

A finales de los años 70, la cohorte pasiva receptora de la pensión de jubilación constituía apenas un 9% de la población total; porcentaje que se ha incrementado drásticamente alcanzando cifras del 17% en el año 2016. Sin terminar de ser una cifra escandalosa en la actualidad, las previsiones del Instituto Nacional de Estadística, lejos de ser halagüeñas, muestran porcentajes de la población mayor de 65 años que llegan al 33% de la población total.

Con el transcurso de los años se apreciará la evolución de la pirámide poblacional clásica hacia una invertida, debido a la progresiva entrada de la generación del “*baby boom*” en la edad de jubilación, lo cual comenzará a suceder en el período de 5 años.

Por otro lado, la esperanza de vida, una de las mayores de la UE, no deja de crecer, siendo cercana a los 87 años en mujeres y 81 en varones, si bien la brutal incidencia de la pandemia mundial por la COVID 19 ha reducido estas cifras a falta de confirmación oficial y del cese definitivo de sus efectos.

Por último, otro factor importante a tener en cuenta es la inmigración que, si bien desde los años 80-90 siempre ha constituido un saldo positivo, no siempre ha sido especialmente fuerte en los momentos en los que la economía más debilitada estaba, como pudo ser durante la crisis del 2008, debilitando así, de nuevo, el sistema de pensiones por la reducción de las cotizaciones.

No obstante, pese a la apariencia que la inmigración tiene como posible solución al problema, podemos concluir que es simplemente un remedio temporal, en tanto genera derechos a recibir las mismas pensiones de jubilación al alcanzar esta población la edad pensionable, retrasando el problema, aunque compensando de cierto modo la pirámide actual.

Por otro lado, los factores estrictamente económicos que ponen en riesgo la futura concepción que tenemos sobre el sistema de pensiones están vinculados, generalmente, con el mercado laboral, el cual se define por las altas tasas de desempleo experimentadas desde la crisis económica del 2008, junto con la creación de empleos inestables en los que predominan factores como la temporalidad.

Todos estos elementos han llevado a poner en cuestión la sostenibilidad del sistema de pensiones, dirigiendo las mayores críticas a los problemas demográficos y a la situación del empleo en España. Pese a los intentos por reducir el gasto en pensiones, éste solo ha seguido aumentando en aproximadamente un 4% del PIB desde 2007 al 2014.

La mayor parte de las reformas, con el objetivo de disminuir los gastos, están orientadas a prolongar la sostenibilidad de las pensiones sin atajar de raíz los que son verdaderamente los problemas del sistema. El retraso en la edad de jubilación ordinaria, el endurecimiento de los requisitos de acceso a una pensión, la reducción del importe de tales pensiones, son, todos ellos, ejemplos de medidas que, focalizadas en el factor demográfico, reducen gastos, pero, sin tener en cuenta la auténtica gravedad de la

estructura demográfica del país, y sin centrar su atención en el debilitado y frágil mercado laboral.

3. MEDIDAS ADOPTADAS. ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN ANUAL Y FACTOR DE SOSTENIBILIDAD.

Uno de los más significativos avances en la solución de los problemas del sistema de pensiones está constituido por la aprobación de la Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, sobre todo en lo concerniente a la pensión de jubilación.

Con efectos progresivos previstos para aquellas personas que se comenzaran a jubilar en el año 2014 y hasta el 2019, este cambio de paradigma implica que la pensión de jubilación queda supeditada a la sostenibilidad de esta última.

Ambas cuestiones han de ser analizadas independientemente, haciendo un estudio pormenorizado de por qué las pensiones de los cotizantes que se jubilen a partir del 2014 habrán perdido poder adquisitivo y por qué se reducirá el importe de las mismas, constituyendo así uno de los mayores cambios en el sistema en muchos años.

3.1. Índice de revalorización anual.

La clásica actualización de las pensiones conforme al IPC, que se ha venido sucediendo en nuestro país desde años atrás, quedó en desuso a partir del año 2014 en el que, con el nuevo índice de revalorización anual, también denominado “*Factor de Revalorización Anual (FRA)*”, se da paso a un sistema de ponderación de varios factores de diversa índole, y no solo a la revisión conforme a las subidas y bajadas de los precios del mercado.

En el artículo 58 LGSS se señala que: *Las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.* Este índice de revalorización está determinado por una expresión matemática que tiene en cuenta múltiples factores, tales como los ingresos del Estado, el número de pensiones contributivas de cada año, la variación interanual de la pensión media en un año en ausencia de revalorizaciones y los gastos en Seguridad Social.

Sin embargo, sí es de destacar que los resultados de esta fórmula han de recaer entre unos márgenes muy concretos, con un límite mínimo del 0,25 por ciento de revalorización, y no superior a la variación porcentual del IPC del año anterior más el 0,50 por ciento.

Con todo esto, se deja entrever que la pieza fundamental de esta construcción es la sostenibilidad del sistema de pensiones. Su vinculación a los ingresos y gastos de la Seguridad Social deja este índice de revalorización desligado totalmente de las

variaciones en el Índice de Precios al Consumo, que en líneas generales no ha dejado de crecer pese a las dificultades de la situación financiera de muchos estados.

Así, una primera consecuencia del nuevo índice es la pérdida de poder adquisitivo de todos aquellos que sean pensionistas en el año 2014 o a partir de él, que ya no verán sus prestaciones variar conforme al coste de la vida, sino que lo harán en función de la salud del propio sistema de pensiones.

Pese al establecimiento de un tope mínimo del 0,25 por ciento de revalorización, la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas está prácticamente asegurada siempre que no se produzca un notable viraje en la sostenibilidad de las cuentas de la Seguridad Social, y a pesar de que en el año en cuestión del que se trate se haya producido un mayor o menor incremento del IPC. No obstante, el efecto negativo para los pensionistas significa un efecto positivo para las cuentas del Estado y por tanto un prolongamiento de la vida de un sistema de pensiones que parece tener los días contados. En palabras del Banco de España: *“supuso un avance muy considerable en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones ... basado, no obstante, en una caída esperada de la tasa de sustitución sustancial, desde el 57,7% en 2016 hasta el 37,7% en 2050”*.

Para llevar a cabo un acercamiento más real al verdadero significado de este nuevo índice de revalorización, solo basta con hacer cálculos con el porcentaje con el que se han ido revalorizando las pensiones en los años posteriores a la crisis, el 0,25 por ciento. Así, una pensión media de jubilación de los hombres en régimen general de 1.255 euros se incrementará en aproximadamente 3,14 euros mensuales.

Es por ello que las críticas al índice de revalorización han venido de la mano de quienes sostienen, que debe tenerse muy en cuenta el principio y exigencia constitucional de suficiencia de las pensiones, de tal forma que cualquier fórmula o modelo que se elija para su actualización periódica no puede suponer, directa o indirectamente, un empobrecimiento de los perceptores de las pensiones, sin que el índice de revalorización del 0,25 por ciento garantice el cumplimiento del citado principio.

3.2. Factor de sostenibilidad

En segundo lugar, otro de los mecanismos implementados para atacar los problemas financieros, que el sistema de pensiones enfrenta, es el llamado factor de sostenibilidad aprobado en 2011, artículo 8 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, posteriormente regulado, para una mejor delimitación del alcance del mismo, en los artículos 1 a 6 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, artículos derogados por la Disposición Derogatoria Única, 28 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que recoge y dedica al factor de sostenibilidad el artículo 211 actual y vigente.

Sobre su entrada en vigor, la Disposición Final única del Real Decreto Legislativo 8/2015, disponía, inicialmente, que *“Por su parte, el factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido, únicamente se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019”*.

Sin embargo, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, Disposición Final Trigésima Octava, 5, modificó la fecha de entrada en vigor y aplicación del factor de sostenibilidad, dando nueva redacción a la Disposición Final Única del Real Decreto Legislativo 8/2015: *“La aplicación del factor de sostenibilidad ... se llevará cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023”*.

No obstante, en el Proyecto de Ley de Presupuestos presentado en el Congreso, no figuraba, entre las modificaciones propuestas del Real Decreto Legislativo 8/2015, la de su Disposición Final Única y, por tanto, la modificación del plazo previsto para la aplicación del Factor de Sostenibilidad. Fue la negociación política del Gobierno, que había sido el impulsor de la reforma de las pensiones en 2013, con otros grupos políticos, en particular, con el Grupo del Partido Nacionalista Vasco, para la aprobación del Proyecto de Presupuestos 2018, la que determinó la reforma de la Disposición Final Única del Real Decreto Legislativo 8/2015 y, con ella, el retraso de la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad, reforma que, incluso, fue anunciada por el portavoz del citado grupo parlamentario.

En los primeros anuncios y debates presupuestarios mantenidos con motivo de la aprobación final de la Ley 6/2018, se aseguraba el retraso en la incorporación del Factor de Sostenibilidad hasta el 1 de enero de 2023, estableciéndose, en ese caso, un periodo de demora de 5 años en la adopción del mismo. Sin embargo, el texto definitivamente aprobado no fija una fecha concreta, sino que lo deja a criterio de la Comisión del Pacto de Toledo, y sí fija un plazo de cinco años como tope para comenzar a aplicar el Factor de Sostenibilidad.

El mencionado factor de sostenibilidad, también denominado *“Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)”*, entra en juego, junto con el nuevo índice de revalorización de las pensiones, suponiendo un doble efecto para aquellos destinatarios de prestaciones por jubilación. Si bien, solo resulta de aplicación a las pensiones por jubilación, y no a todo el sistema en su conjunto.

Además, resultará de aplicación automática para la totalidad de las pensiones de jubilación, independientemente de los derechos de los destinatarios de éstas a los complementos por mínimos.

La base de referencia del factor de sostenibilidad utilizado en España, para modular las pensiones de jubilación, yace exclusivamente en la evolución de la esperanza de vida en el país. A diferencia de lo que ocurre en terceros estados, que sí optan por la introducción de este tipo de factor de sostenibilidad, pero deciden subordinarlo a la evolución de otra clase de factores, como pueden ser las perspectivas económicas o la

mejora del mercado de trabajo, de forma que en ocasiones quede incluso neutralizado, en España, mientras la esperanza de vida siga incrementándose, este factor continuará operando como un reductor de las cuantías de la pensión por jubilación.

La Ley 23/2013 de 23 de diciembre contempla este factor en su art. 1 como: *“un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”*

Lo que supone, la última afirmación de este art. 1 de la Ley 13/2013, es equiparar las cuantías de las prestaciones de aquellas personas que se jubilen en distintas épocas, minimizando los efectos que en estas cuantías puedan tener las variaciones en la esperanza de vida a lo largo de los años. Es decir, que, una persona que se jubila en el año 2020 recibirá una pensión de jubilación total similar a la que vaya a poder recibir una persona que se jubile en el año 2050, cuando la esperanza de vida para aquel momento se habrá incrementado considerablemente.

Esto supone un cambio de paradigma con respecto a lo comúnmente entendido como prestaciones por jubilación, en tanto que la pensión recibida ya no dependerá exclusivamente del tiempo y cuantía de las bases de cotización, sino de un tercer factor exógeno determinado por la esperanza de vida de la población, la cual, afortunadamente, crece año tras año por los avances médicos y las mejoras en la calidad de vida. Sin embargo, este aspecto favorable para la población española se revierte con un efecto negativo, la constante disminución de las cuantías de la pensión por jubilación.

Con el factor de sostenibilidad introducido en la Ley 13/2013 se da pie a una interpretación del concepto de equidad intergeneracional nunca antes contemplado como tal. Se pretende que nuestros descendientes tengan acceso a unas pensiones de jubilación menores en cuantía para que éstas sean equitativas con las pensiones de jubilación que nosotros, sus ascendientes, cobraremos.

En cuanto a los aspectos más técnicos del factor de sostenibilidad, éste se compone de una fórmula matemática que toma como punto de partida la esperanza de vida a los 67 años, obtenida a través de las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social. Se utilizará un período quinquenal anterior para su cálculo y revisión, de forma que para el cálculo del factor de sostenibilidad en el período 2024 a 2028 se calculará la raíz quinta del valor resultante de dividir la esperanza de vida a los 67 años en el 2017 entre la esperanza de vida a los 67 años en el año 2022.

El objeto teleológico del período de revisión quinquenal responde a la intención de dar estabilidad a medio plazo a dicho factor. No obstante, en el largo plazo es difícil realizar predicciones al respecto, debido a la incertidumbre que comporta este tipo de cálculo, pero ya existen proyecciones que avalan unas reducciones en la cuantía de la pensión por jubilación de entorno al 20% para dentro de los próximos 30 años.

Algunos analistas, como Analistas Financieros Internacionales (AFI), han pronosticado que, para los primeros años, el impacto de este Factor de Sostenibilidad será limitado. De haberse mantenido la previsión de aplicación, en 2019 se habría aplicado una reducción del 0,57%.

Como ya se ha visto anteriormente, el Factor de Sostenibilidad no tiene, en este momento, fecha determinada de comienzo para su aplicación. En caso de que se hubiese mantenido esa fecha en la prevista inicialmente, 2019, para el primer cálculo se hubiera tomado en cuenta el periodo entre 2013 y 2018. Si se confirmara, como fecha de inicio de del año 2023, el primer cálculo tomará en cuenta el periodo entre 2017 y 2022.

Por otra parte, el Factor de Sostenibilidad de las pensiones no afecta, ni se aplica, al régimen de Clases Pasivas, que recoge las pensiones de los empleados públicos incluidos en dicho régimen, funcionarios contratados con anterioridad a 2011. La gestión de dichas pensiones la realiza, directamente, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y no la Seguridad Social.

4. ULTIMAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO.

El pasado mes de octubre la Comisión del Pacto de Toledo aprobó el envío de 21 recomendaciones al Pleno del Congreso de los Diputados para la reforma de las pensiones. El cambio del color político del gobierno que había impulsado las reformas de 2013 y normas de desarrollo posteriores, y los compromisos electorales adquiridos por las formaciones políticas que ostentaban las nuevas responsabilidades, relativos a la derogación o no aplicación del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización, fueron determinantes en la formulación de las recomendaciones, si bien, sólo contaron con el voto negativo de una formación política, que consideró lo acordado *“un engaño a los españoles sobre la sostenibilidad del sistema”*.

Las recomendaciones fundamentales se centraron en la separación de fuentes de financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo, la edad de jubilación y, de nuevo, la vuelta a la revalorización de las pensiones con el IPC, práctica que se decidió suspender o, dejar de aplicar, con motivo de las reformas anteriores, sacrificando en el retorno el factor de sostenibilidad, que ya llevaba dos años suspendido en cuanto a su aplicación.

En el aspecto de la separación de fuentes de financiación, el objetivo no puede ser más ambicioso: reequilibrar el sistema acabando con su déficit en el año 2023. Para ello, la pretensión de dejar de financiar gastos impropios sufragados con fondos de la Seguridad Social, siendo el Estado, vía presupuestos generales, quien se haga cargo de esos gastos.

Y otra de las recomendaciones más destacadas hace referencia al necesario acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal, así como, favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación mejorando la compatibilidad de la pensión y el trabajo.

5. ¿LA ÚLTIMA PROPUESTA DE REFORMA?

La interrogante que acompaña al título del presente apartado no es casualidad, ni floritura de estilo. Si se aprecia la evolución de los marcos legales aplicables a nuestro sistema de jubilación, resulta obvio concluir en una situación de reforma y contrarreforma, que, desde luego, en nada beneficia al sistema, a los beneficiarios, ni a la economía en su conjunto.

Al dictado de las recomendaciones señaladas por la Comisión del Pacto de Toledo y, no menos, de las circunstancias y aprietos económicos del Gobierno y del Estado Español, causados por la pandemia mundial de la COVID 19 y la necesidad de recibir los ansiados fondos europeos, han motivado la confección, a primeros de 2021, de la *“ficha de pensiones”*, remitida por el Gobierno de España a Bruselas en el marco de la negociación para recibir la ayuda europea del fondo Next Generation UE, dentro del *“Plan de recuperación, transformación y resiliencia: reformas en el ámbito laboral y de pensiones”*, dirigidas a *asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional, apoyándose en el amplio consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo”*.

La reforma da por superado el factor de sostenibilidad introducido en 2013, por cuanto cargaba los efectos más perniciosos del ajuste del sistema sobre los pensionistas, al recortar progresivamente su poder adquisitivo a medida que envejecían. Por otra parte, a pesar de anunciar un nuevo *“factor generacional”* de ajuste, para repartir el coste de la reforma de las pensiones, se compromete, no obstante, a blindar la situación actual de los pensionistas con la protección del poder adquisitivo.

Ese nuevo sistema de equidad intergeneracional está sin concretar conociéndose únicamente su filosofía: evitar que todo el coste de las pensiones recaiga sobre los más jóvenes, recuperando la inicial filosofía del factor de sostenibilidad diseñado en la reforma de 2011, retocada y, en la práctica, sustituida, en el año 2013.

La falta de concreción y la ambigüedad de la filosofía general que inspira la reforma en este punto, no permite una opinión, ni un juicio, sobre la misma, si bien, se insiste, como antaño, en adecuar las prestaciones a la evolución de la demografía; el equilibrio entre la población ocupada y la población pensionista; la incorporación de parámetros como la esperanza de vida, etc....

Uno de los puntos más controvertidos del anuncio de la reforma ha sido el de la elevación del número de años utilizado en el cómputo para el cálculo de las prestaciones, de 25 a 35 años. Finalmente, no se elevará, si bien la propuesta sí que estuvo sobre la mesa y, al menos, en algún documento de trabajo previo.

Como se ha dicho, uno de los objetivos fundamentales es el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y para ello, además de la derogación del índice de revalorización de las pensiones, se opta por un mecanismo de revalorización que permita garantizar ese poder adquisitivo vinculando las pensiones al IPC, evitando

simultáneamente la necesidad de reducciones nominales en el eventual caso de que se produjeran ganancias puntuales de poder adquisitivo, por inflación negativa, por ejemplo. En todo caso, según el Banco de España, en ausencia de medidas adicionales, se estima que vincular las pensiones al IPC aumentaría el gasto en, aproximadamente, 2 puntos porcentuales del PIB en el año 2030 y en más de 3 en 2050.

Sobre la financiación de gastos impropios, la reforma prevé que el Estado asuma gastos que en la actualidad son sufragados a través de cotizaciones sociales, mediante la separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva. Se recarga el gasto, en definitiva, a cuenta del Estado.

La dos últimas reformas a destacar son las de alineación de la edad efectiva con la edad de jubilación y la adecuación de las carreras de cotización a la realidad laboral.

En cuanto a la primera, se incide en su presentación, en los cambios necesarios en el sistema de coeficientes reductores de la jubilación anticipada para eliminar distorsiones, con un carácter regresivo y racionalizando el recurso a esta posibilidad.

La segunda, a la que nos referíamos al inicio, pretende ampliar y adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora, posibilitando la elección de los años a integrar en dicha base por encima de los actuales de manera progresiva, con el objetivo de que la pensión de jubilación refleje más certeramente la vida laboral del trabajador. En todo caso, sea formulado de una manera o de otra, es casi seguro que la aplicación en la práctica de esta medida, junto a otras ya citadas, supondrán un recorte de las pensiones.

6. CONCLUSIÓN

Primeramente, hemos de concluir que todas las reformas y propuestas estudiadas en el presente trabajo responden a la crítica insostenibilidad financiera de las pensiones en nuestro país, fundada principalmente en cuestiones tanto demográficas como económicas, tal y como ha quedado expresado anteriormente en el apartado segundo. La invertida estructura poblacional, junto con la crisis económica y financiera, se erigen como la justificación principal de la aprobación de tales medidas, como lo fueron el índice de revalorización de las pensiones y el factor de sostenibilidad y, como lo serán, las reformas recientemente anunciadas.

No obstante, es posible entablar varias críticas a las reformas acometidas sobre el sistema de pensiones español a través de la aprobación del nuevo índice de revalorización anual y el factor de sostenibilidad, así como a las reformas que se anuncian. La primera de ellas consiste en señalar que la concepción de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como una institución propia y ajena al conjunto de los ingresos y gastos del estado, es más propia de un sistema de capitalización, y no tanto de un sistema de reparto como es el español.

La segunda crítica que puede hacerse a estas reformas es que existen otros elementos menos perjudiciales para los pensionistas que también serían capaces de

garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, e incluso el Estado podría aumentar los ingresos con otros mecanismos, no abordados, ni planteados, hasta el momento.

Por último, las reformas suponen que las condiciones demográficas y económicas son prácticamente irreversibles; una suposición agorera que no responde a la realidad de los ciclos económicos y otras cuestiones de fondo, que se han de tener en cuenta para llevar a cabo un análisis certero de la coyuntura económica que lleva atravesando nuestro país durante un tiempo.

Finalmente, como potenciales pensionistas, es nuestro deber adelantarnos al porvenir de un sistema de pensiones que puede ser insuficiente para nuestro sostenimiento en un futuro, por lo que han de examinarse alternativas al clásico sistema de pensiones para la jubilación que no, necesaria y únicamente, recaen en el conocido plan de pensiones privado. Algunas alternativas podrían ser: sustituir las reducciones de cuota por otras políticas de empleo; convergencia de los regímenes especiales al régimen general; compatibilizar la pensión con ingresos inferiores al SMI; compatibilizar pensión y trabajo al 100%; edad de jubilación flexible por encima de un mínimo creciente; introducir cuentas individuales/nocionales de reparto, con un periodo transitorio, y de capitalización de adhesión automática, etc.

En todo caso, el mínimo común denominador de cualquier reforma debe pasar, necesariamente, por la sostenibilidad financiera y social, así como, por el compromiso de que los beneficiarios tengan pleno acceso a la información sobre el marco de sus obligaciones y derechos derivados del sistema para poder tomar sus decisiones con todo el conocimiento y seguridad jurídica posible.

BIBLIOGRAFÍA

- Círculo de Empresarios (2013). *Pensiones: Una reforma medular*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- Comité de Expertos (2013) *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- CONDE RUIZ, I Y GONZÁLEZ C. I. “Reforma de pensiones 2011 en España”. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 204 (1/2013) 9-44.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, J.L. y HERCE SAN MIGUEL, J.A. (2009) “Los retos socio-económicos del envejecimiento en España” *Analistas Financieros Internacionales*. Madrid.
- HERNÁNDEZ DE COS, P, JIMENO J.F Y RAMOS R. (2017) “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”. *Documentos ocasionales del Banco de España número 1.701/2017*



- JIMENO, J.F. (2003) “La equidad intergeneracional de los sistemas de pensiones”, *Revista de Economía Aplicada*, 33, 11, 5-48.
- OSCAR ARCE (2019). “Envejecimiento y pensiones: situación, perspectivas y retos”. Banco de España / BBVA.
- RAMOS, R. (2014). *El nuevo factor de revalorización de sostenibilidad del Sistema de pensiones español*.

