

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 [BOE n.º 309, de 26-XII-2013]

Sistema de pensiones

En un (nuevo) intento de garantizar la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social, dejando a un lado reformas recurrentes que, juicio del Gobierno, venían a constituir meras soluciones transitorias, se aprueba la introducción dentro del modelo español de protección social de un Factor de Sostenibilidad que, aplicado de forma gradual, asegure una estabilidad financiera al menos durante los próximos años. La [Ley 23/2013, de 23 de diciembre](#), provoca un cambio sustancial en el modo de entender el funcionamiento de todo el entramado vinculado a la protección de necesidades de los ciudadanos e introduce, asimismo, un mecanismo diferenciador en el procedimiento de revalorización de las pensiones.

Las razones aducidas para su puesta en marcha, ya conocidas al mencionarse en otras modificaciones anteriores, se aglutinan en torno a dos argumentos, como son las especiales circunstancias que caracterizan hoy en día a la población española: elevada esperanza de vida y mínima tasa de natalidad, que convierten a nuestro país en uno de los más envejecidos del mundo. Ello unido a la difícil situación económica, cuya salida se vislumbra lenta y a medio plazo, conforma un cóctel que, nuevamente, vuelve a poner sobre el tapete la dificultad de mantenimiento del sistema de Seguridad Social si no se actúa de forma decidida. Y eso es, precisamente, lo que anunció el Gobierno hace unos meses, al constituir una Comisión de expertos que elaborara un estudio sobre el que asentar los postulados que, ya de antemano, los responsables políticos habían pergeñado. Fruto de tales debates surgió un Informe, con más disensos que acuerdos, en el que como conclusión general se destacaba la premura temporal para ofrecer unos resultados satisfactorios. Ello no obstante, el proyecto de ley salió adelante, siendo discutido en sede parlamentaria y alcanzando el contenido que finalmente ha quedado incorporado en la Ley 23/2013.

Parece reprochable que tras la [Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social \(BOE n.º 184, de 2-VIII-2011\)](#), que efectuó un ajuste extenso de buena parte de las instituciones más significativas del modelo público de Seguridad Social, en poco más de dos años se diera por insuficiente su puesta en práctica, habida cuenta de las distintas velocidades a las que habría de adaptarse en los próximos años. Sin embargo, y aunque se dan por buenos los cambios operados en el régimen jurídico de la pensión de jubilación (edad de acceso, cálculo de la base reguladora, escala de años de cotización exigidos, acceso a la jubilación anticipada y parcial), eso no se considera requisito bastante, y se entiende imprescindible un cambio de planteamiento. Expresamente así lo reconoce la Exposición de Motivos al afirmar que en esta Ley se contienen medidas cualitativamente

distintas a todas las anteriores: no estamos ante una simple alteración en el régimen jurídico de las pensiones, sino ante un innovador instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, tomando como punto de apoyo la evolución prevista de la esperanza de vida, algo inusitado hasta ahora. El Factor de Sostenibilidad se revela así como un parámetro adicional que viene a añadirse a criterios anteriores que se conservan o, al menos, no desaparecen en su integridad.

Es, no obstante, forzada y demasiado aventurada la mención a la garantía de proporcionalidad entre las aportaciones de cada individuo y las prestaciones recibidas. No es posible defender tal resultado a sabiendas (y así se reconoce más adelante de manera expresa) de que la cuantía de las pensiones de nuevo reconocimiento va a ser más baja que las causadas bajo el modelo previo a la reforma. Y en cuanto a su actualización, si se abandona el criterio de aumento de precios, sustituyéndolo por otros factores como la evolución de la economía o el cómputo de cotizaciones, a nadie se le oculta que el montante final de la pensión va a distar mucho de lo que suponía anteriormente una conexión directa con la inflación prevista.

En su Capítulo I, la Ley introduce ese Factor de Sostenibilidad únicamente asociado a la pensión de jubilación. Será un instrumento de ajuste automático en función de la variabilidad de la esperanza de vida, utilizando para ello tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación y tomando como referencia la edad de 67 años, de tal manera que se medirá cuál es la esperanza de vida a esa edad en dos etapas: 2019 a 2023 (esperanza de vida en 2012 y la que podría alcanzarse en 2017 a partir de esos 67 años de edad) y 2024 a 2028 (en que se conecta el tiempo de vida a contar desde esa edad en 2017 y en 2022), revisando estas variables cada cinco años. Como fecha de aplicación, la D. F. 5.^a fija su ámbito de ejecución a las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 2019.

Por su parte, y con efectos directos ya desde enero de 2014, el Capítulo II modifica el artículo 48 LGSS en materia de revalorización de pensiones, siendo ahora incrementadas en función del índice de revalorización previsto cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Lo que más llama la atención de este cambio de tendencia no es tanto el factor aplicativo cuanto el porcentaje de incremento anual de las pensiones, que no podrá superar el 0,25 y que en épocas de prosperidad económica, y como meta a largo plazo, no será superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumo (IPC) en el año anterior a diciembre de cada año en curso más el 0,50%. Tal umbral inferior del 0,25% será susceptible de revisión cada cinco años, sin superar, a salvo de cualquier eventual incremento futuro, el 0,33%.

La D. A. 3.^a de la Ley contempla la elaboración periódica (a los cinco años de cada revisión anterior) de un estudio dirigido a calibrar los efectos producidos por esta norma sobre la suficiencia y adecuación de las pensiones. No podemos sino augurar de antemano unas conclusiones contrarias a lo que tradicionalmente se ha venido entendiendo como pensiones adecuadas. Sin incumplir de plano lo dispuesto en el artículo

50 de la Constitución española, es obvio cómo la apuesta por la viabilidad del sistema lleva a sacrificar el principio de proporcionalidad que, aunque se incluye como uno de los objetivos prioritarios a alcanzar, resulta indudablemente cuestionado.

En esta línea se inscriben dos normas aprobadas a nivel reglamentario en días posteriores: los RR. DD. [1045/2013](#) y [1043/2013](#), ambos de 27 de diciembre sobre, respectivamente, revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014 (BOE n.º 312, de 30-XII-2013) y sobre Revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para el año 2014 (BOE n.º 312, de 30-XII-2013) asumen ese incremento del 0,25%. La primera de estas normas regresa de nuevo a la definición del ámbito de aplicación fijado por última vez en el [R. D. 2007/2009 23 de diciembre sobre Revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2010](#) (BOE n.º 313, de 29-XII-2009), extensible a las pensiones de incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares, acabando con la regulación transitoria que el [R. D. 1794/2010 30 de diciembre sobre Revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2011](#) (BOE n.º 318, de 31-XII-2010) en su artículo 2 circunscribía en exclusiva a los complementos por mínimos de estas mismas prestaciones.

En cuanto a la revalorización de pensiones en su modalidad no contributiva, el [R. D. 1045/2013](#) sigue reconociendo el complemento de pensiones para el pensionista que acredite como residencia habitual una vivienda en alquiler, si bien es cierto que la cuantía de esa ayuda se encuentra congelada desde la aprobación del [R. D. 1794/2010](#), sin tener en cuenta las circunstancias económicas actuales respecto a estos tres últimos años.

María Cristina POLO SÁNCHEZ
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Salamanca
polo@usal.es