



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XII LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

7 de mayo de 2018

Núm. 264-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000233 Proposición de Ley sobre la revalorización de las pensiones y supresión del factor de sostenibilidad.

Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

Proposición de Ley sobre la revalorización de las pensiones y supresión del factor de sostenibilidad.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de mayo de 2018.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, a iniciativa de la Diputada Yolanda Díaz Pérez y a través de su portavoz, Irene Montero Gil, presenta, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento de la Congreso de los Diputados, la presente Proposición de Ley sobre la revalorización de las pensiones y supresión del factor de sostenibilidad.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de abril de 2018.—**Pablo Iglesias Turrión, Yolanda Díaz Pérez, Lucía Martín González y Alberto Garzón Espinosa**, Diputados.—**Irene María Montero Gil**, Portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 264-1

7 de mayo de 2018

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES Y SUPRESIÓN DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Exposición de motivos

I

El sistema de Seguridad Social constituye un pilar central del Estado del bienestar. Es un instrumento redistributivo y de solidaridad social intergeneracional y un elemento que además de procurar seguridad a la ciudadanía, ha impulsado la estabilización y expansión del crecimiento económico y el mantenimiento de la demanda agregada.

Aunque en el caso español nunca el gasto social ha alcanzado la media europea, a lo largo de los años fue ampliando su cobertura a más personas y ha ido, también, mejorando su intensidad protectora, garantizando la asistencia y prestaciones sociales ante estados de necesidad en una época de crecimiento económico y de un mercado laboral caracterizado por empleos que daban lugar a carreras laborales más continuadas y de mejor nivel retributivo que las actuales.

No obstante, desde 1985 ha sufrido reformas permanentes cada vez que se ha encontrado ante una situación de crisis económica. E incluso se enfrentó a sectores que plantearon reformas sistémicas, un cambio del modelo de reparto al de capitalización durante la crisis de 1992-1995. La alternativa fue el reforzamiento contributivo y la separación de fuentes de financiación que se adoptó en el pacto de Toledo de 1995, lo que suponía que su viabilidad se fiaba fundamentalmente a las cotizaciones, lo que la hacía depender del mercado de trabajo, del empleo y de los salarios.

Todo ello se ha agravado a causa de la crisis económica que estalla en 2008 y que afecta de manera muy fuerte a un sistema de protección social tan dependiente del empleo y de los salarios y al trasladarse la deuda privada a deuda pública acaba afectando también al salario social (servicios públicos, sanidad, enseñanza, dependencia, tasas, becas, etc.) a causa de las políticas de ajuste de la deuda mediante recortes del gasto público, sin plantearse en ningún momento la búsqueda de ingresos. El déficit no se creó porque se gastara más sino porque se recaudaba menos y no se intentó buscar otras fuentes de ingresos, tanto para la Seguridad Social como para los demás servicios públicos.

En los últimos años, las reformas de las políticas sociales han tenido dos objetivos prioritarios: reestructurar las responsabilidades sobre los viejos y los nuevos riesgos sociales (traspasando estas responsabilidades desde el Estado y el empresariado hacia la propia ciudadanía, personas trabajadoras y pensionistas) y contribuir a la consolidación fiscal y la reducción del déficit público. En ese sentido las reformas de las pensiones públicas han profundizado en los dos objetivos.

Al servicio de tales objetivos la idea recurrente ha sido que los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea se enfrentan a importantes desafíos en el medio plazo derivados de fenómenos demográficos: las bajas tasas de natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida, lo que exigiría la adopción de medidas para asegurar su viabilidad en el largo plazo y mantener unas pensiones «adecuadas» (no se menciona que deban ser suficientes) para el bienestar de las personas de más edad. España no sería una excepción y el sistema de Seguridad Social debería, por tanto, según estos planteamientos hacerse cargo del pago de un número creciente de pensiones de jubilación, por un importe medio que es superior a las que sustituyen, e incluso a muchos de los salarios de los activos, que además deben abonarse en un periodo cada vez más largo, gracias a los progresos en la esperanza de vida que hacen que España se haya convertido en el segundo país del mundo con mayor pervivencia de la población. A ello se añade el acceso a la jubilación de la generación denominada del *baby boom* con lo que eso supone de incidencia en el aumento en el número de pensiones durante un periodo dilatado de tiempo (2025-2060) provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población y variando la tasa de dependencia de las personas pensionistas en relación con las activas cotizantes.

Estas razones han inspirado y condicionado las reformas llevadas a cabo en España desde 2011, reformas que han sido totalmente seguidistas de las políticas «orientadas» y dirigidas desde la Unión Europea. Esta lógica introduce elementos endógenos que condicionan los derechos sociales y en particular los derechos de Seguridad Social, con el argumento de la adecuación y viabilidad de las pensiones a las políticas de coordinación de la Unión Europea según el método abierto de coordinación, esto es, a través de «directrices», que acaban siendo imperativas desde el prisma del Derecho de la competencia.

Los instrumentos de la UE a los que se acaba de hacer referencia intentan que el debate sobre las pensiones se plantee incorporando todas ellas, incluidas las que se proveen mediante fondos privados de

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 264-1

7 de mayo de 2018

Pág. 3

pensiones, lo que ha llevado a proponer la adopción de medidas que, al traducirse en una reducción importante del gasto público en pensiones, abrirían espacios más amplios para el crecimiento de las pensiones privadas, pese a que acaban poniendo en riesgo la cohesión económica y social.

Al servicio de ese objetivo se ha lanzado como prioridad o discurso recurrente la idea de sostenibilidad de los sistemas de pensiones y el impulso del envejecimiento activo. Y en ese sentido la estrategia europea 2020 constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y desde ese ámbito se impulsa una política de orientación y coordinación de los esfuerzos de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. Fruto de este enfoque es la publicación por la Comisión europea de recomendaciones y directrices en el *Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, de 2010 y en el *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, de 2012, con el objetivo de orientar los instrumentos políticos de la Unión para que respalden los esfuerzos de los Estados miembros para la reforma de sus sistemas de pensiones y proponer una serie de iniciativas que impulsen una mayor coordinación del seguimiento de los avances hacia objetivos comunes en el marco de la estrategia integrada y global Europa 2020.

El Libro Blanco se complementa con otros documentos como el *Informe de envejecimiento 2012 o Adecuación de las pensiones en la UE 2010-2050* y la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 2 de julio de 2012.

El *Libro Blanco* detalla una serie de recomendaciones a nivel global y otras a nivel de Estado miembro. Pero tales recomendaciones solo se han centrado en uno de los aspectos de la cuestión, el de los gastos y por ello enfatizan la necesidad de reformar las pensiones y reducir su tasa de sustitución de las rentas de activo, sin abordar la cuestión de la obtención de ingresos para hacer frente a tales retos, otorgando un carácter determinista e incuestionable a los efectos de las previsiones demográficas sobre las finanzas públicas dando por continuamente presentes la crisis financiera y económica y los problemas de sostenibilidad, si no se adoptan las medidas propuestas.

Buena parte de sus planteamientos se plasmaron en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

A principios del 2011, el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2011) (BOCG de 13 de enero de 2011) planteaba la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Y en su segunda recomendación, si bien «defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro», sin embargo, ya apunta la conveniencia de «estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno».

Además, dentro de las líneas trazadas por el Libro Verde de la Unión Europea dentro de la Estrategia 2020, quedó abierta la vía a futuras reformas a partir de 2027 como consecuencia del llamado factor de sostenibilidad. Pero no parecía que en tal factor se incluyera la revalorización de las pensiones, cuestión no afectada, por el Acuerdo Económico y Social, ni por la ley 27/2011.

Sin embargo, la política económica del gobierno dio un giro radical en mayo del 2010. Tras una primera respuesta a la crisis basada en una política fiscal expansiva —tanto por el lado del gasto público como de los ingresos públicos—, se pasó a una dura política de ajuste y, en la medida que el gasto público en pensiones representa un porcentaje alto del gasto público social, entonces un 28 por ciento, inevitablemente el giro de la política económica afectó la política pública de pensiones. De ahí la congelación contemplada por el Real Decreto Legislativo 8/2010, de 20 de mayo, que se justificaba en que había que cumplir «el compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas», extendiendo de manera discutible y según conviene el concepto de las finanzas públicas también a los Presupuestos de la Seguridad Social con los que se cubren los gastos de revalorización y sin tener en cuenta que se podía haber recurrido al Fondo de Reserva. Pero se trataba de ofrecer «un gesto a los mercados» por el temor al rescate financiero.

En la adopción de estas medidas se deja ver la influencia que ejerce la modificación del artículo 135 de la Constitución (un precepto, este, ubicado en el título VIII de la Constitución intitulado «Economía y Hacienda») que pretende situar la estabilidad presupuestaria por delante de cualquier otro deber o

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

compromiso de los poderes públicos, Y así en consecuencia el artículo 11.5 de la Ley 2/2012 establece que las Administraciones Públicas de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio (interno) o superávit presupuestario. Además, se establece que el Gobierno «en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social».

II

Ya se previó por la Ley 27/2011 el denominado factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social para que entrara en vigor a partir de 2027. Ello implica que los parámetros fundamentales del sistema se revisan al fijar su cuantía por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarían cada cinco años.

No obstante, el Real Decreto Legislativo 3/2013 encargó ya a una Comisión de Expertos el estudio del Factor de Sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social para su aplicación adelantada, como contrapartida al rescate bancario europeo. Ni el Informe de la Comisión de Expertos, ni la Ley 23/2013 que parte de este, justifican con claros y sólidos argumentos la recomendación de aplicar el factor de sostenibilidad con anterioridad al plazo previsto en la Ley 27/2011. El informe alega que «reforzaría la señal de seriedad en el compromiso con la sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones que se envía a la ciudadanía, a los inversores internacionales y a nuestros socios europeos». Además dice que la adopción temprana «refuerza, clarifica y asegura el equilibrio del sistema y contribuye a despejar incertidumbres de los pensionistas actuales o de aquellos que están próximos a serlo». Y la Ley 23/2013 siguiendo en gran parte el informe de la Comisión de Expertos, alegando la crisis económica y las medidas para combatir el déficit fiscal lo ha precisado y ha adelantado su entrada en vigor al 1 de enero de 2019.

El objetivo de estas reformas no es otro que contener el gasto reduciendo la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación, que son las que más gasto suponen, de ahí que el factor de sostenibilidad no se aplique a las pensiones de incapacidad permanente ni a las de viudedad, cuya cuantía suele ser más baja. Su aplicación temprana a partir del año 2019 y su revisión cada cinco años supondrán, según algunas estimaciones, una reducción del 5 por ciento por década, de manera que se llegaría a una reducción del 20 por ciento en el año 2050.

Por otra parte, el adelantamiento de su aplicación a 2019, que obedece no a razones demográficas sino de reducción del gasto y de inicio del cambio de modelo, paradójicamente acaba provocando lo contrario: una especie de efecto «llamada» hacia la jubilación antes de que se inicie su aplicación aumentando el gasto en pensiones y desincentivando la prolongación de la vida laboral.

El concepto de esperanza de vida es de nuevo clave, como en el retraso de la edad de jubilación. Es un factor difícil de prever a tan largo plazo, en tramos temporales tan amplios. Se inspira además en modelos de capitalización y seguro privado extraños al concepto de Seguridad Social basado en un régimen financiero de reparto (artículo 110 de la LGSS) y en los principios de solidaridad y compromiso intergeneracional. La aplicación del factor de sostenibilidad transforma el modelo de pensiones español de aportación y prestación definida en un futuro modelo de (solo) aportación o cotización definida. Penaliza la cuantía y presenta un gran impacto de género pues, aunque la esperanza de vida de las mujeres sea mayor y no se tome en cuenta a la hora de determinar la edad respectiva de las cohortes por criterio de género, las mujeres acceden a la jubilación con carreras de cotización y vidas laborales más cortas y de carácter irregular o discontinuo.

Por otra parte presenta un carácter automático, regresivo, irreversible, no revisable ni recuperable una vez fijado, incluso aunque no se cumplan con posterioridad a la jubilación los parámetros previstos. Su integración en la fórmula de cálculo inicial de la pensión supone que se aplica en todo caso, sea cual sea el contexto y la evolución de la situación económica, lo que puede ser distorsionador y extraordinariamente injusto y una manifestación de una falta de compromiso de la sociedad con los mayores. El principio que se hace actuar en la Ley 23/2013 es el de que los pensionistas son los que deben asumir los riesgos de su propio envejecimiento, de manera que ser más viejo supondrá, con la fórmula de sostenibilidad automática proyectada, inexcusablemente una minoración de los derechos de pensión, de la calidad de la pensión a recibir.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

De otra parte la vinculación exclusiva a la esperanza de vida, sin atender a ningún otro factor, revela la intención última de recurrir la cuantía de las pensiones pues es previsible la evolución al alza. Sus efectos son desproporcionados, pues conducen a pensiones menguantes, aumenta la vulnerabilidad del colectivo de pensionistas y desfigura el sistema público de Seguridad Social.

Además, es injusto aplicar un factor a sujetos cuyas expectativas de esperanza de vida son muy distintas, pues varían en función de la actividad que hayan llevado a cabo cuando eran activos y de la clase social, lo que supone una discriminación añadida por edad y para colectivos con una esperanza de vida inferior a la media (varones, individuos con bajo nivel educativo o reducido nivel de renta). Unos tendrán una esperanza de vida real más reducida que otros y por ello se verán todavía más afectados.

La regulación contemplada en nuestro ordenamiento adopta una medida excepcional en el ámbito europeo, como es vincular el factor de sostenibilidad a la cuantía de la pensión, cuando lo normal es que afecte solo a la edad, y una vez se adopta por comparación con lo que se establece en otras regulaciones de seguridad social en el marco europeos en otros modelos de Derecho Comparado su configuración es más dura. El retraso de la edad ordinaria de jubilación ya tiene en cuenta la esperanza de vida por lo que de la combinación de ambas medidas interactúa de manera negativa con el retraso en la edad de jubilación ampliando su efecto.

Se considera que en un periodo de 30 años, de 2019 a 2049, de mantenerse una evolución de la esperanza de vida como la prevista, el descenso de la pensión inicial, por aplicación de esta nueva fórmula se situaría entre el 9 y el 18 por 100. El «ahorro» del gasto oscilará entre un 0,2 por ciento del PIB en 2040 y un 0,7 en 2060. En términos de ahorro porcentual del gasto, la estimación es del 5 por ciento en 2060. Va a reducir la pensión inicial en un 0,5 por ciento en el primer año de aplicación (2019) e irá aumentando situándose ya en un 4,3 en 2028.

Por otra parte, los factores de sostenibilidad son mecanismos de ajuste automáticos que una vez implantados en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social dan lugar a una aplicación directa por lo que, en teoría, quedarían libres del «riesgo político»: su revisión cada cinco años pasaría a ser una cuestión técnica, sin necesidad de alcanzar ningún acuerdo político o social. Precisamente, este es otro aspecto cuestionable: el hecho de que una vez incorporados al sistema se sustraigan del debate político constituye un primer paso hacia el cambio de modelo de pensiones. Descartada la opción de la sustitución del método de reparto por el de capitalización, la opción que se baraja en los últimos años es proceder a introducir fórmulas de capitalización en el brazo contributivo de nuestro sistema de Seguridad Social.

La presente proposición de ley plantea la supresión del factor de sostenibilidad. Se derogan por tanto los artículos 210.1, último párrafo; 211 y la disposición adicional 22.^a del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y la disposición final única, último párrafo, del propio Real Decreto 8/2015, de 30 de octubre, en su articulado inicial.

III

En cuanto a la revalorización de las pensiones, hay que recordar en primer lugar su relación con la garantía constitucional de suficiencia. El derecho a la revalorización es uno de los componentes de la suficiencia medida en su desenvolvimiento temporal. Es decir, se trata de un aspecto esencial del derecho a la protección frente al riesgo de vejez al tratarse de prestaciones que se perciben durante periodos de tiempo muy prolongados.

La revalorización de otra parte no es separable de la fijación de la pensión, sino que va incorporada a la misma, de ahí su inserción en el brazo contributivo. No es algo añadido graciosamente, una cuña asistencial. Por tanto no cabe separarla ni reducirla sin más a una expectativa de derecho. El mecanismo de revalorización es «esencial», indisponible, en la configuración del derecho constitucional a la pensión. El valor de la pensión es tomado en cuenta por la persona beneficiaria como una cantidad que debe mantener su poder adquisitivo, que genera una confianza legítima, clave en la toma de decisiones y en las valoraciones conjuntas y globales que hace el futuro beneficiario. La revalorización se configura como garantía de efectividad de la propia función de las pensiones en un modelo contributivo, es un elemento comprendido en el propio «cálculo de las prestaciones». Resulta difícil defender la existencia de una diferencia esencial entre la pensión de jubilación y su posterior actualización.

Pese a ello en el marco de las medidas de reducción del déficit público se ha contemplado la suspensión de la revalorización (Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo; Ley 39/2010, de 22 de diciembre; LPE para 2011; RDL 28/2012, de 30 de noviembre) como medida excepcional y coyuntural.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 264-1

7 de mayo de 2018

Pág. 6

Las suspensiones de la actualización de las pensiones incumplían la Recomendación número 11 del Pacto de Toledo, recomendación que defendió arduamente el Grupo Parlamentario Popular cuando se tramitó la Ley 27/2011, para un año después, una vez en el gobierno, desconocerla.

En efecto, lo que era coyuntural o temporal en materia de revalorización de pensiones, tras el Informe del Comité de Expertos de 7 de junio de 2013, pasa a ser un cambio permanente. El Informe proponía la no revalorización anual de las pensiones actuales respecto del IPC sino sobre un nuevo índice menor que la inflación, disminuyendo su poder adquisitivo (FRA-Factor de Revalorización Anual). El FRA es un ajuste adicional de manera que la revalorización de las pensiones ya no se vincularía solo al IPC sino también a otros indicadores que engloban tanto variables demográficas como económicas.

A los recortes derivados de las suspensiones de la revalorización se añade por la Ley 23/2013 el derivado de este nuevo factor, de aplicación inmediata y de gran calado, pues el mecanismo de revalorización teniendo en cuenta el IPC explica una proporción importante del gasto público en pensiones y por tanto el interés en su supresión. Ha pasado del 29 por ciento del gasto en 2008 al 22 por ciento en 2015.

Este nuevo factor no respeta por tanto el artículo 50 de la Constitución que obliga a los poderes públicos a garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Tampoco el artículo 12 de la Carta Social Europea, ni el Convenio 102 de la OIT (artículo 65.10), ni el Código Europeo de Seguridad Social de 1964, ratificado por España en 1994. Estas normas establecen claramente que las pensiones serán revisadas cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y del coste de la vida. Estos artículos han sido ignorados por la STC 49/2015, de 5 de marzo, y posteriores aplicadas a la suspensión de 2012, pero cuyos argumentos previsiblemente serían los mismos para la de 2013.

La nueva configuración del índice de revalorización es opaca en su diseño y funcionamiento, arbitraria en la fijación de la cuantía de la revalorización, deja muchos márgenes de discrecionalidad al depender de previsiones, contiene un factor alfa para cuya determinación hay un amplio margen de discrecionalidad de la Administración, lo que genera incertidumbre e inseguridad, y es injusta en sus consecuencias al suponer una importante pérdida del poder adquisitivo de las pensiones.

La regulación además es lineal, no distingue la cuantía de las pensiones, y además afecta también a las pensiones mínimas y a las no contributivas (artículo 62 de la LGSS).

Supone una grave pérdida de nivel de las pensiones y de su suficiencia al no mantener su poder adquisitivo lo que puede traducirse en un empobrecimiento de las personas con pensiones más bajas al afectar también a los complementos para mínimos haciendo prevalecer la idea de esperanza de vida sobre la propia razón de ser de estos complementos, que es cubrir unos mínimos de subsistencia, actualmente muy bajos. De este modo se devalúa y desvirtúa el papel de los complementos de mínimos, cuando la pensión es su única o fundamental fuente de ingresos económicos (STC 113/1989), careciendo de fuentes alternativas de recursos y, sobre todo, de capacidad para generarlos por razón de la edad con grave riesgo de exclusión social y de pobreza. Ello impide políticas de mejora de las pensiones mínimas que vengán a corregir los efectos negativos de las carreras de seguro y de la cuantía de los salarios y de la reforma de 2011.

Ante los niveles de inflación habituales en España, lo normal en las coyunturas expansivas en nuestro sistema económico, de al menos un 2 por ciento, el nuevo factor se traduce en una pérdida de poder adquisitivo de un 1,75 por ciento anual al congelarse durante muchos años la revalorización en un 0,25 por ciento. Es decir, de entre un 75 y un 17,5 en diez años y un «ahorro» en gasto de 33.000 millones a partir de 2014 según reconoce la propia Memoria Económica de la Ley de 2013. Suponiendo que la inflación media sea del 2 por ciento y teniendo en cuenta la esperanza de vida, la pensión media puede depreciarse en torno al 28,5 por ciento en los hombres y en torno al 33,4 por ciento en las mujeres. En cuatro años se habría perdido el 4,14 por ciento y en quince años un 22,86 por ciento. De haberse aplicado el nuevo índice de revalorización en 2011 y 2012, los pensionistas habrían perdido 5,3 puntos de poder adquisitivo, que solo recuperarían después de veintiún años consecutivos de superávit de la Seguridad Social.

Se trata de una medida regresiva que incidirá en la política de redistribución de rentas y la cohesión social, una discriminación indirecta por razón de sexo ya que estadísticamente hay un mayor número de mujeres titulares de las pensiones más bajas (STJUE C-123/10, asunto Brachner, de 20 octubre 2011).

Esta medida afecta también a las pensiones ya causadas con anterioridad a la reforma, para que el efecto de reducción del gasto sea contundente, pese a que el propio Informe de la Comisión de Expertos

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

de 7 de junio de 2013 contemplaba el nuevo sistema de revalorización a aplicar solo a futuros pensionistas, pues entendía que su aplicación a pensionistas actuales podía ser inconstitucional al dar efectos retroactivos un nuevo régimen jurídico, lo que va más allá de las medidas coyunturales y provisionales aplicadas durante la crisis, al afectar a pensionistas que nunca pudieron prever tal cambio, ni reaccionar frente al mismo.

Esa inmediata aplicación puede vulnerar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que considera que «cualquier ajuste en el sistema de pensiones debe llevarse a cabo de manera gradual, prudente y medida» por entender que «cualquier otro enfoque podría poner en peligro la paz social, la previsibilidad del sistema y de la seguridad jurídica». Además, vulnera el principio de confianza legítima, que en ocasiones ha sido motivo para que el Tribunal Constitucional (STC 89/2009, de 20 de abril), pese a que se trate de un caso de aplicación retroactiva de las normas declarase la inconstitucionalidad de una Ley por considerar que ha quebrado la confianza depositada por la ciudadanía en la normativa que viene a modificar por sorpresa.

En esta línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional portugués sobre medidas de reducción de las pensiones como forma de hacer frente a las dificultades económicas en el Acórdao n.º 187/2013 y 353/12). También hay pronunciamientos de la Corte Costituzionale Italiana y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en este caso a propósito de los recortes de pensiones en Grecia. El Tribunal considera que el hecho de que las disposiciones impugnadas de la ley nacional traten de cumplir los requisitos de otras obligaciones internacionales y financieras no excluye a la ley nacional del ámbito de la Carta y por tanto de tener en cuenta los compromisos previos asumidos al ratificar la Carta Social Europea. La crisis económica no debe tener como consecuencia la reducción de la protección de los derechos reconocidos por la Carta. Por lo tanto, los gobiernos están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que los derechos de la Carta se garantizan con eficacia en un tiempo en que los beneficiarios necesitan protección más que nunca. Considera que, aun cuando razones relacionadas con la situación económica de un Estado Parte le impidan mantener su sistema de seguridad social en el nivel que se había alcanzado anteriormente, es necesario que se tengan en cuenta las expectativas legítimas de las personas beneficiarias del sistema. Además ha sostenido en varias ocasiones que los ingresos de las personas ancianas no deben ser inferiores al umbral de la pobreza, que se define como el 50 por ciento de la renta media equivalente, calculada sobre la base del valor establecido Eurostat relativo al umbral de la pobreza en situación de riesgo.

Debe por ello evaluarse el momento y el impacto de dichas medidas en los grupos vulnerables de la sociedad y la posibilidad de los efectos acumulativos de las restricciones impugnadas sobre los pensionistas cuando se dan sucesivas reformas y de manera acumulativa. En el caso español no parece que se haya cumplido esta condición o requisito.

Finalmente, se debe valorar también si se ha establecido algún periodo de transición en lo que respecta a la aplicabilidad de las medidas. De no ser así, como en el caso español, en cuanto a la revalorización y en cuanto al adelantamiento injustificado del factor de sostenibilidad, se podría considerar de acuerdo con estos criterios que la medida tiene el efecto de imponer una carga desproporcionada a los pensionistas en comparación con lo que habría sido necesario para asegurar la recuperación de los fondos públicos.

Los derechos de las personas pensionistas, sobre todo aquellas con pensiones más bajas, al mantenimiento de su poder adquisitivo, a una pensión adecuada y suficiente, se sacrifican en el nombre de exigencias de reducción del gasto público que no se justifican de manera detallada sino meramente genérica, por lo que se vulneran derechos fundamentales conectados a la relación de Seguridad Social: la proporcionalidad con el salario de activo, la pensión como retribución diferida y la adecuación, cuando las medidas se añaden a otras anteriores. Más aún, si solo se argumenta genéricamente la situación financiera y de gasto público, sin más justificaciones, sin que aparezca una visión más amplia de la necesaria prevalencia de las exigencias de gasto público y déficit sobre los derechos sobre los que se lleva a cabo una intervención tan incisiva. La garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones se impone al legislador con mayor razón cuanto más se alarga la esperanza de vida de las personas pensionistas y con ella sus lógicas y justificadas expectativas de disfrutar de una existencia libre y digna. Por eso es de dudosa constitucionalidad una regulación que incida «de manera importante y de manera definitiva» en la garantía de adecuación de la pensión.

De este modo al afectar no solo a pensiones futuras sino también a las pensiones ya causadas con anterioridad a la Ley de 2013, sin contemplar normas de derecho transitorio, se genera inseguridad no solo económica sino también jurídica, lo que vulnera el principio de irretroactividad de las leyes (artículo 9.3

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 264-1

7 de mayo de 2018

Pág. 8

de la Constitución) y afecta a derechos adquiridos en el momento de jubilarse, pese a que desde el punto de vista de su cuantificación concreta no hubieran todavía ingresado «de hecho» en el patrimonio de los pensionistas, pero sí de derecho. Es cierto que se discute en la jurisprudencia constitucional el alcance de los derechos adquiridos y de la retroactividad, inclinándose por su mera traducción económica consolidada y su integración real en el patrimonio, reduciendo el derecho a la revalorización a mera expectativa de derecho, criterio que no se puede compartir. El propio TJUE, en sentencia de 20 de octubre de 2011 (asunto C-123/10 Brachner), afirma con rotundidad que el elemento de la revalorización de las pensiones forma parte del cálculo de su cuantía y como tal constituye un aspecto esencial de la protección de la vejez en cuanto garantía de disposición de los medios adecuados para hacer frente a sus necesidades.

Además, muchos sistemas de Seguridad Social establecen medidas de revalorización que garanticen no solo el mantenimiento de su poder adquisitivo, sino que la revalorización se vincula también en muchas ocasiones a la evolución de los salarios y a la riqueza nacional. Pese a que en algunos países se está abandonando ese criterio, en todo caso se mantiene su vinculación a la evolución de los precios y no se cuestiona el mantenimiento del poder adquisitivo.

En nuestro país la revalorización no solo no ha tenido nunca en cuenta en la práctica otro factor que el coste de la vida sino que ahora, además, se prescinde de él como único referente. La reforma desnaturaliza la revalorización sometiéndola a la estabilidad financiera mediante una compleja fórmula de cálculo desconocida en el panorama europeo, como instrumento clave de la política de austeridad y de consolidación fiscal.

En la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2016-2019) enviada a Bruselas, el Gobierno abiertamente reconoce, y se muestra muy satisfecho de ello, que el gasto en pensiones crecerá por debajo del 3 por ciento anual «con una reducción del gasto en términos del PIB debido al impacto de las reformas realizadas en 2013 [...] (y así) se contiene el crecimiento de la pensión media de jubilación desde el 3,5 por ciento en 2012 al 2 por ciento en 2015». Es decir, que el objetivo de la reforma es que el gasto sea del 12 por ciento del PIB en 2020 y 123 por ciento del PIB en 2050, para descender al 11 por ciento en 2060.

Además, el reforzamiento del modelo contributivo de seguro se ha ido traduciendo, pese a los requisitos de apertura previstos en el Pacto de Toledo a otras posibles vías, en un aislamiento financiero, un alejamiento o separación de una visión global del gasto público y de la financiación final a cargo del Estado, más allá de las cotizaciones y del Fondo de Reserva. Todo ello ha contribuido a reforzar en cierto modo los aspectos asegurativos y contributivos de la Seguridad Social y a que arraigaran ciertos prejuicios a la hora de admitir vías fiscales de financiación más allá de las que contemplaba la separación de fuentes del pacto de Toledo.

Tras todo ello se han disparado las alarmas en relación con la posible afectación al propio modelo constitucional, si sufre una amenaza el propio mantenimiento del régimen público de Seguridad Social (artículo 41) y si se garantiza efectivamente el mandato de preservar que las pensiones sean adecuadas y estén periódicamente revalorizadas (artículo 50) para asegurar la «suficiencia» económica de la tercera edad, lo que entra en contradicción con los objetivos propuestos por la propia Unión Europea de que los sistemas de pensiones mantengan «unos estándares de bienestar económico de la población jubilada próximos a los que mantenía en su etapa activa».

Aunque obviamente no cabe que se plantee en esta proposición de ley, es necesaria una resistemización en el sistema constitucional del derecho a la Seguridad Social y en particular, como alternativa, el derecho a las pensiones suficientes y adecuadas (y a la asistencia sanitaria), es decir, una reforma estructural que garantice la «intangibilidad» e «irregresividad» de las pensiones y la asistencia sanitaria y pudiera establecer en la propia Constitución garantías para su suficiencia tanto en su fijación inicial como en su desenvolvimiento en el tiempo de acuerdo con parámetros objetivos que impidan que las pensiones de deslicen hacia niveles próximos a los umbrales de pobreza.

Para ello es necesaria la derogación de la reforma constitucional de 2011 que introdujo el artículo 135 que subordina el gasto social al pago de la deuda pública. Al contrario hay que introducir una «garantía social»: la garantía constitucional del «contenido esencial», una garantía de mantenimiento del «gasto social» más allá de una lógica de equilibrio interno, a través del compromiso de las aportaciones estatales cuando sean necesarias para garantizar ciertas prestaciones fundamentales.

IV

Las reformas de Seguridad Social han actuado únicamente sobre el gasto sin contemplar medida alguna en materia de ingresos. Hay que plantear medidas de signo inverso, que permitan la sostenibilidad del sistema mediante el incremento del volumen de ingresos, ya interviniendo en las cotizaciones, ya mediante la intervención garantista en todo caso de los Presupuestos Generales del Estado mediante recursos obtenidos por vía fiscal. En el Informe del Comité de Expertos se admite que una de las alternativas para conseguir el equilibrio financiero del sistema de pensiones es la de aumentar los ingresos hasta llegar a los niveles existentes de media en los países de la Zona Euro. Se trata de que los recursos para la financiación de la Seguridad Social estarán constituidos además de por las cotizaciones, por las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales de manera que se alcance la cuantía necesaria para hacer frente al déficit que se produzca cuando los recursos contemplados por cotizaciones sean insuficientes, de manera que se evite proceder a una reducción de la acción protectora y de su alcance en las prestaciones, contributivas o no contributivas y de los complementos por mínimos de pensiones. Es decir, se trata de introducir un sistema de financiación de reparto no estricto. La separación de fuentes de financiación es positiva si se usa como técnica contable para dar transparencia y claridad en la gestión del Sistema, pero es muy negativa si se eleva a principio organizativo, que es lo que se está haciendo, porque rompe la consideración conjunta de contingencias y con ello erosiona seriamente el principio de solidaridad.

Y esto es fundamental para la revalorización de las pensiones, que debe financiarse por los presupuestos de la Seguridad Social y también por los Presupuestos Generales del Estado.

Dado que nos encontramos ante un problema de enorme trascendencia para la ciudadanía, puesto que las pensiones son la fuente principal de ingresos de más de nueve millones de pensionistas y de sus familias y teniendo en cuenta que el 1 de enero de 2019 será ya de aplicación para los nuevos pensionistas el factor de sostenibilidad, en esta proposición de ley se plantea eliminar la modificación introducida por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, y restablecer el derecho a la revalorización de acuerdo con IPC previsto y con abono de la diferencia de no cumplirse, o sea, la regulación anterior a la reforma de 2013. Y ello aun siendo conscientes del esfuerzo económico que supone, sea abordado por los presupuestos de la Seguridad Social o, de no ser suficientes, por los Presupuestos Generales del Estado. De este modo se da una nueva redacción al artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, lo que viene también a afectar al artículo 27 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, sobre clases pasivas, ya que se remite al TRLGSS en este punto. Además se establece que, como ya se contemplaba históricamente a efectos de la fijación del índice de revalorización, se tendrán en cuenta también otros factores como la productividad media nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general.

El nuevo índice de revalorización que introduce esta proposición de ley se aplica también a la pensión mínima y a las pensiones no contributivas.

Finalmente, aunque la fórmula no ha tenido gran impacto en estos últimos años a causa de periodos de baja inflación o incluso de deflación, como a partir de 2016 se ha vuelto a una tasa elevada de inflación, superior al 0,25, que se ha seguido manteniendo elevada en 2017 y se prevé que así siga para este año, se introduce una disposición adicional por la que los pensionistas afectados por las reformas posteriores a la Ley 27/2011 en materia de revalorización tendrán derecho a una paga a percibir de una sola vez que cubra la diferencia entre la cuantía de la pensión percibida y la que hubiera correspondido de haberse producido la revalorización de acuerdo con el IPC.

Por todo ello hay que seguir insistiendo en la recuperación de ingresos perdidos mediante la recuperación del empleo pero también de la mejora de su calidad y a través también de la búsqueda de nuevos ingresos y de otras fuentes de financiación modificando el artículo 109 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social para reequilibrar la situación financiera actual de la Seguridad Social dejada por las medidas adoptadas durante la crisis económica y para abordar el coste de las medidas sobre revalorización que se plantean.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La Proposición de Ley se estructura en tres artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Artículo 1. Recursos generales.

Se introducen las siguientes modificaciones en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Se da nueva redacción al artículo 109, en los siguientes términos:

«Artículo 109. Recursos generales.

1. Los recursos para la financiación de la Seguridad Social estarán constituidos por:

- a) Las cuotas de las personas obligadas.
- b) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
- c) Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- d) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional décima.
- e) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales y que en todo caso, sin perjuicio de la financiación finalista contemplada en los números siguientes de este artículo o en otros artículos de la presente ley, alcanzarán la cuantía necesaria para hacer frente al déficit que se produzca cuando los recursos contemplados en las letras anteriores sean insuficientes, de manera que se evite proceder a una reducción de la acción protectora y de su alcance en las prestaciones, contributivas o no contributivas y de los complementos por mínimos de pensiones.

2. La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.3, primer inciso, en relación con la letra o) del apartado 2 del mismo artículo, con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las comunidades autónomas, en cuyo caso, la financiación se efectuará de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiadas básicamente con los recursos a que se refieren las letras a), b), c) y d) del apartado anterior, así como, en su caso, por las aportaciones progresivas del Estado que se consignan en sus Presupuestos Generales

3. A los efectos previstos en el apartado anterior, la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social será la siguiente:

a) Tienen naturaleza contributiva:

1.^a Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las señaladas en la letra b) siguiente.

2.^a La totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Tienen naturaleza no contributiva:

1.^a Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

2.^a Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.

3.^a El subsidio por maternidad regulado en los artículos 181 y 182 de esta ley.

4.^a Los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

5.^a Las prestaciones familiares reguladas en el capítulo I del título VI.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 264-1

7 de mayo de 2018

Pág. 11

Artículo 2. Factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación.

Se introducen las siguientes modificaciones en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Uno. Quedan derogados el artículo 210.1, último párrafo, el artículo 211 y la disposición adicional 22.^a.

Dos. Queda derogado el último párrafo de la disposición final única del propio Real Decreto 8/2015, de 30 de octubre, en su articulado inicial.

Artículo 3. Revalorización de las pensiones.

Se introducen las siguientes modificaciones en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Se da nueva redacción al artículo 58 en los siguientes términos:

«Artículo 58. Revalorización.

1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año.

2. Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior.

3. Si el índice de precios al consumo previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización, resultase superior al realmente producido en el período de cálculo descrito en el apartado anterior, las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ciclo económico.

4. A efectos de la fijación del índice de revalorización se tendrán en cuenta también otros factores como la productividad medía nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general.»

Disposición adicional única.

Las y los pensionistas afectados por la entrada en vigor 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, tendrán derecho a una paga, a percibir de una sola vez, que cubra la diferencia entre la cuantía de la pensión percibida y la que hubiera correspondido de aplicar a este periodo la revalorización el IPC correspondiente durante los ejercicios de 2016 y 2017.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley y, de manera específica, el último párrafo del artículo 210.1, el artículo 211 y la disposición adicional 22.^a del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, así como el último párrafo de la disposición final única del propio Real Decreto 8/2015, de 30 de octubre, en su articulado inicial. Queda también derogada la disposición adicional tercera 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.

Disposición final primera. Disposiciones de aplicación y desarrollo.

Se autoriza al Gobierno y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en sus respectivos ámbitos, para dictar las disposiciones que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de esta Ley.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Disposición final segunda. Título competencial.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.17.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».