

## La reforma del sistema de pensiones: medidas de urgencia (sobre los planes de pensiones y actuaciones en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018)

**Francisco Javier Hierro Hierro**

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Extremadura*

---

### EXTRACTO

Tras más de 1 año y medio de trabajos en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo todavía se desconocen las recomendaciones con las que garantizar la suficiencia y la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Entre tanto, en el presente año se han puesto en marcha distintas medidas que actúan directamente sobre este marco protector. El estudio de estas nuevas reglas es el objeto de la presente colaboración.

**Palabras clave:** sistema de pensiones; suficiencia; sostenibilidad; reformas.

---

*Fecha de entrada: 27-07-2018 / Fecha de revisión: 06-10-2018 / Fecha de aceptación: 07-10-2018*

## Pension scheme reform: urgent measures (related to pension plans and actions in the framework of Law 6/2018, of July 3, of the government's general budget for 2018)

Francisco Javier Hierro Hierro

---

### ABSTRACT

After over 18 months' work, the Toledo Agreement Commission has not made public any recommendations that would guarantee a sufficient and sustainable public pension scheme. Meanwhile, this year has seen the introduction of various measures that directly affect this protective framework. This current collaboration constitutes an analysis of these new rules.

**Keywords:** pension system; sufficiency; sustainability; reforms.

---

---

## Sumario

1. Aspectos introductorios: un camino angosto (en la comisión de seguimiento) y la trocha encontrada
  - 1.1. Un recorrido necesitado de ser transitado de manera conjunta: la realidad es contraria
    - 1.1.1. El punto de partida
    - 1.1.2. Los acicates recientes
    - 1.1.3. Primeras impresiones
  - 1.2. Delimitando la materia de estudio
2. Las modificaciones llevadas a cabo por el Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero
  - 2.1. Protección social y planes privados de pensiones: una convivencia armoniosa
  - 2.2. Antecedente y objetivos
  - 2.3. El desarrollo de un nuevo supuesto de liquidez
  - 2.4. Cuestionando su oportunidad
    - 2.4.1. Sobre el momento...
    - 2.4.2. ...en cuanto al origen...
    - 2.4.3. ...y respecto a su propósito
3. Las medidas contenidas en la Ley 6/2018, de 3 de julio (algo no se está haciendo bien)
  - 3.1. A modo de presentación general: un arrimo involuntario
  - 3.2. Sobre las pensiones de jubilación y viudedad
    - 3.2.1. Revalorización de las pensiones
      - 3.2.1.1. Un elemento de discordia: el índice de revalorización de las pensiones
      - 3.2.1.2. El 0,25 % para el año 2018 (de inicio y para marcar el terreno)
      - 3.2.1.3. Incremento adicional
    - 3.2.2. Retraso de la puesta en marcha del factor de sostenibilidad (chirriante)
      - 3.2.2.1. Otro aspecto distorsionante
      - 3.2.2.2. Su postergación temporal (y quizá para siempre)
    - 3.2.3. Incremento del porcentaje de la base reguladora de la pensión de viudedad

3.3. Transferencias y préstamos a la Seguridad Social: la recurrente necesidad de recursos adicionales

3.3.1. Transferencias corrientes

3.3.2. Préstamos

3.3.2.1. La regla

3.3.2.2. Las dificultades para la devolución

4. Un apunte final

Referencias bibliográficas

**NOTA:** el presente trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación «Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones: ¿un diálogo imposible?», RETOS 2017 (ref. DER2017-86394-C2-1-R), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (Agencia Estatal de Investigación) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

**Cómo citar este estudio:**

Hierro Hierro, F. J. (2018). La reforma del sistema de pensiones: medidas de urgencia (sobre los planes de pensiones y actuaciones en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018). *RTSS.CEF*, 428, 91-133.

## 1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: UN CAMINO ANGOSTO (EN LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO) Y LA TROCHA ENCONTRADA

### 1.1. UN RECORRIDO NECESITADO DE SER TRANSITADO DE MANERA CONJUNTA: LA REALIDAD ES CONTRARIA

#### 1.1.1. El punto de partida

Transcurridos más de 2 años desde la constitución de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo<sup>1</sup> (en adelante, Comisión de Seguimiento) todavía hoy se está a la espera de conocer cuáles han de ser las tan ansiadas recomendaciones con las que garantizar la sostenibilidad y la suficiencia del sistema público de pensiones.

Las posibilidades de lograr un acuerdo entre las fuerzas políticas a lo largo de este tiempo bien pueden adjetivarse como algo complejo, difícil e incluso en algunos momentos como imposible o decepcionante.

El enroque o las posiciones maximalistas de determinados grupos parlamentarios ante ciertas medidas o sobre concretas circunstancias (fundamentalmente en lo que atañe al poder adquisitivo de los pensionistas, el índice de revalorización o el factor de sostenibilidad...) han hecho peligrar hasta el extremo (y continúan haciéndolo en la actualidad por la información que se retransmite por los medios de comunicación y de las lecturas de las intervenciones parlamentarias) la virtualidad de llegar al entendimiento, minando la voluntad de diálogo y minorando las opciones de alcanzar las anheladas propuestas.

Las posturas encontradas quizá respondan a un intencionado cambio de configuración (Costa, 2017).

El trabajo de sus señorías, pese a las numerosas sesiones públicas y de trabajo a puerta cerrada que se han sucedido (Hierro, 2017a, b, c, d y e y 2018a), ha estado encallado en algunos puntos durante un tiempo que quizá superara lo prudencial. La necesaria adopción de medidas ante el difícil entorno económico en el que se encuentra el sistema de protección social en modo alguno ha favorecido la negociación entre las fuerzas políticas.

<sup>1</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 20, de 28 de septiembre de 2016, pp. 2-3.

Aun cuando con un objetivo claro<sup>2</sup> y reconociendo una misma situación de partida<sup>3</sup>, se trazan caminos diferenciados e incluso opuestos para dar una solución adecuada.

Mientras tanto, el hartazgo de la sociedad ante una situación que consideraba insostenible ha ido tomando cuerpo. Quizá no tanto impulsado por el bien común como por el interés propio (principio que lamentablemente parece haberse asido con fuerza en instituciones públicas y privadas, en lo colectivo y en lo individual), su organización y consolidación ha convertido al colectivo de personas mayores en elemento a tener en especial consideración.

### 1.1.2. Los acicates recientes

Han sido los «revulsivos» de comienzos del año 2018 (movilizaciones sociales con los pensionistas en las calles y en las plazas y los debates parlamentarios en Pleno y en otras comisiones conexas al Pacto de Toledo en los que tras las correspondientes votaciones el Ejecutivo del presidente Rajoy pudo constatar su soledad en determinadas materias) los que han activado la voluntad política en la toma de decisiones, los que han dinamizado la actividad parlamentaria, los que han conminado a los representantes públicos a posicionarse y los que arrojarán los primeros resultados (Hierro, 2018b).

Hasta este momento se sucedían las sesiones de trabajo a puerta cerrada en la Comisión de Seguimiento. Se escuchaban las propuestas de los expertos, se aportaban ideas por los técnicos y por los grupos parlamentarios y se instruía a sus señorías con multitud de informes y documentos, pero todo indicaba que el atolladero era mayúsculo (no es menos dada la materia).

---

<sup>2</sup> Manteniéndose hoy la misma finalidad que en el año 1995. *Cfr.* Aprobación por el Pleno de la Cámara del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, así como votos particulares, que alude a la necesidad de garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el presupuesto del Estado (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 134, de 12 de abril de 1995, p. 3).

<sup>3</sup> El descenso de la natalidad (la minoración de nacimientos constata una caída pronunciada en el periodo comprendido en los años 1980-2015 [2,20 para el año 1980 y 1,33 para el 2015] y el retraso de la edad media de la mujer para el parto de su primer hijo se incrementa [próxima a los 31 años de edad entonces y a los 32 en la actualidad]), el envejecimiento de la población (dentro de 15 años residirán en España 11,7 millones de personas mayores de 64 años [3 millones más que en la actualidad] y esta cifra se incrementará hasta 14,2 millones de personas, un 63,5% más, en 50 años) y el incremento de la esperanza de vida (el índice es como sigue: 83 años para el año 2015, lo que proyectado a futuro se fija en los 83,2 años en los varones y los 87,7 en las mujeres en el año 2031 y en los 88,5 años para los hombres y en los 91,6 años para las mujeres en el año 2065) conforman esta serie de elementos estructurales que año tras año sobredimensionan el gasto social de las economías europeas y desequilibran sus presupuestos. Aspectos que hacen cuestionar la sostenibilidad presente y futura de uno de los pilares básicos del estado de bienestar.

Las decisiones apremiantes que necesita el sistema se caracterizaban en este periodo por la falta de concreción y, lo que es más grave aún, por su ausencia<sup>4</sup>.

La importancia de la temática a tratar se considera tal<sup>5</sup> que habría debido servir como elemento disuasorio de la escenografía política a la que se está acostumbrado y como aspecto tractor del «espíritu» de acuerdo, de voluntades conjuntas y de cumplir los compromisos adquiridos en el ya lejano año 1995 de sacar las pensiones de las luchas partidistas<sup>6</sup>.

Sin embargo, la impresión que obtiene el hermenauta de los últimos acontecimientos, de la información que llega a través de los medios de comunicación y de las opiniones que se vierten por doquier es que este tema se ha convertido en un caballo de batalla político sin parangón, en el que todos buscan obtener rédito político<sup>7</sup>. Los cambios sociales, económicos y políticos que han

<sup>4</sup> Pese a todo, como ha apuntado el señor Esteban Bravo (PNV), las propuestas giran en torno a 6 o 10 medidas, se constata por todos la «existencia de algo más de media docena de asuntos específicos sobre los que hay que tomar una decisión». *Cfr.* DS –Congreso de los Diputados–, número 109, de 14 de marzo de 2018, página 21.

En los momentos en los que se trabaja en esta colaboración pueden leerse en la prensa versiones diferenciadas de cuánto será posible la obtención de las recomendaciones. Así, para el que era Gobierno del Partido Popular lo deseable sería que el acuerdo se alcanzara antes del verano. Sin embargo, los portavoces de los grupos políticos lo sitúan como pronto a finales de año <<http://www.elcorreo.com/economia/pensiones/pensiones-pacto-toledo-20180528184812-ntrc.html>> (consultado el 27 de julio de 2018).

<sup>5</sup> *Cfr.*, para constatar esta relevancia, la comparecencia, a petición propia, del presidente del Gobierno (Rajoy Brey) ante el Pleno de la Cámara para informar sobre la política del Gobierno para garantizar las pensiones públicas presentes y futuras y, solicitada por los grupos parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, para informar de cómo va a afectar el factor de sostenibilidad a las pensiones, donde el señor Rajoy Brey afirma que el gasto en pensiones en el año 2017 fue de 139.000.000.637 de euros, más del 40% del presupuesto que gestiona el Gobierno de España, dedicándose al pago de las pensiones el 29% del gasto público total español, es decir, de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. Importes que duplican el siguiente capítulo de gasto, que es la sanidad (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 109, cit., p. 7).

Pero su interés no reside solo en este elemento cuantitativo o monetario, sino en lo que es aún más importante, en la solidaridad y en el bien común (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 109, cit., pp. 6, 7, 9, 11, 37...).

<sup>6</sup> En este sentido, *cf.* la intervención del señor Campuzano i Canadés en el debate de la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a recuperar el Pacto de Toledo como expresión de consenso político y el diálogo social con el fin de acordar las medidas que permitan asegurar pensiones dignas y fortalecer la viabilidad del sistema público de pensiones (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 108, de 13 de marzo de 2018, p. 41).

<sup>7</sup> Quizá la mejor muestra de ello es cómo se traslada a la opinión pública la consecución de los acuerdos logrados entre las distintas fuerzas políticas. Así, se podían leer titulares del siguiente tenor «Ciudadanos y PP pactan una subida del 2% en pensiones mínimas y de viudedad» <[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/26/mercados/1522055716\\_907468.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/26/mercados/1522055716_907468.html)> (consultado el 27 de julio de 2018) o «El PNV arranca una subida de las pensiones vinculada al IPC y salva los presupuestos» <[https://politica.elpais.com/politica/2018/04/25/actualidad/1524650085\\_461338.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/04/25/actualidad/1524650085_461338.html)> (consultado el 27 de julio de 2018) o, sobre cómo se instrumentalizan las movilizaciones de los pensionistas, «PSOE y Podemos rivalizan para capitalizar la movilización de los pensionistas» <<https://www.elindependiente.com/politica/2018/02/26/psoe-podemos-rivalizan-capitalizar-la-movilizacion-los-pensionistas/>> (consultado el 27 de julio de 2018).

sacudido la realidad española en los últimos años perpetrar una modificación drástica de los modelos y de los objetivos originarios. También en elementos que deberían tener la consideración de política de Estado. Da la sensación ante la actual coyuntura que todo es posible, no existen límites.

Pese a ello, y como consecuencia de lo señalado *supra* (movilizaciones sociales, hartazgo de la sociedad, votaciones en Pleno y en comisión con resultados nada gratificables para el Ejecutivo de entonces...), las acciones inmediatas con las que intentar paliar en parte los grandes retos a los que se enfrenta el modelo se han puesto en marcha.

En modo alguno, se ha seguido lo que habría de entenderse como un orden lógico u ortodoxo, esto es, la obtención del acuerdo y del consenso entre las fuerzas políticas (el refrendo de las recomendaciones en el seno de la Comisión de Seguimiento), el posterior diálogo con los agentes sociales<sup>8</sup> y finalmente su promulgación normativa.

Aquí parece que se ha actuado en el orden inverso, de atrás hacia adelante. Primero la propuesta normativa (negociada entre los grupos políticos con la única intención, parece atisbarse, de obtener la mayoría absoluta para la aprobación de los presupuestos generales del Estado sin tener presente que en esta materia habría que buscar el mayor respaldo posible) y luego la continuación de las negociaciones parlamentarias en términos singulares y globales.

### 1.1.3. Primeras impresiones

De cuanto antecede sobre este particular se pueden verter opiniones que pudieran parecer contradictorias, aun cuando no lo sean realmente, o sobre las que puedan alcanzarse puntos conexos sin que los antagonismos sean completos. De una parte, negativas, porque esta dinámica puede entorpecer los pactos futuros. Los acuerdos finalistas sin la interlocución del resto de fuerzas o sesgados sobre ciertos asuntos no parecen la mejor fórmula para allanar el camino hacia el consenso entre los distintos grupos parlamentarios. De otra, positivas, quizá por cuanto esto actúe como elemento con el que mostrar que la temática presta tal relevancia que, aunque sea de manera aislada, se puede llegar a acuerdos y se construya como hilo conductor del que pender el resto de propuestas y voluntades.

Quiere pensarse que el segundo de los posicionamientos es el más acertado, empujado y ayudado por el primero. La intencionalidad para el entendimiento es verdadera. Reiteradas son las ocasiones en las que sus señorías aluden a la necesidad de acercar sus posturas, de flexibilizar las exigencias, de tender la mano, de buscar con mayor intensidad el diálogo... Las ideas y las medidas, por distanciadas que se encuentren, siempre pueden alcanzar puntos en común (son más los elementos que unen que los que separan).

---

<sup>8</sup> Sin perder de vista que el poder legislativo recae en las Cámaras, siempre se entiende adecuado escuchar a los agentes sociales, pero sin otorgarles un papel que no les corresponde.

Sin embargo, los «juegos» o las estrategias políticas pueden llevar al precipicio cuando quizá sea tarde. En un momento en el que además la concienciación y la preocupación social por esta temática ha aumentado de modo considerable, actuando como un elemento más en el descrédito de la clase dirigente y en la pérdida de confianza en las instituciones.

Se trata esta de una materia que, como antaño, debe situarse fuera del tablero político. Grandes dudas se albergan de que ello sea finalmente así.

## 1.2. DELIMITANDO LA MATERIA DE ESTUDIO

Los antecedentes próximos sobre los que se asienta el debate actual del modelo público de pensiones hacen necesario el objeto de este estudio.

Se persigue ahora examinar las medidas parciales que se han puesto en marcha en el pasado reciente (año 2018) y que tienen un efecto directo sobre el sistema de protección social. Con ello se permitirá testear las incidencias que estas pueden desplegar en las negociaciones que han de producirse en la Comisión de Seguimiento. La construcción jurídico-política es el eje vertebrador de esta colaboración.

En especial y de modo singularizado se prestará especial atención a aquellas reglas que inciden sobre las prestaciones que afectan al mayor número de beneficiarios y que, por ende, presentan el mayor coste en términos monetarios para el sistema. La pensión de jubilación, por excelencia, acompañada por la pensión de viudedad son las dos prestaciones en las que de manera directa estos paralelismos lógicos al número de beneficiarios y a los derechos afectados se presentan de manera reseñable<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Tal y como se recoge en *Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2018* (tomo síntesis de cifras y datos), los gastos por clases de prestaciones en el nivel contributivo responden a lo siguiente:

	Régimen general	RETA
<b>Pensiones (total)</b> .....	<b>97.882.761,25</b>	<b>15.706.854,00</b>
Incapacidad permanente/invalidez .....	9.678.836,61	1.201.909,00
Jubilación .....	71.125.607,37	11.773.371,00
Viudedad .....	15.621.356,60	2.467.326,00
Orfandad .....	1.239.066,73	216.960,00
En favor de familiares .....	217.893,94	47.288,00
Cantidades expresadas en miles de euros.		

El acceso a esta información se puede realizar a través del siguiente enlace: <[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/PresDef2018/PRESDEF2018INFC/index.htm#231073](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/PresDef2018/PRESDEF2018INFC/index.htm#231073)> (consultado el 27 de julio de 2018).

Se omite de este modo cualquier referencia a aquellas otras cuestiones que en un sentido amplio también ofrecen una acción lineal sobre el régimen de Seguridad Social (la suficiencia y la sostenibilidad) y que actúan sobre las diversas temáticas que se están tratando en el seno de la Comisión de Seguimiento (equiparación entre regímenes, bonificaciones y reducciones, formación de trabajadores, sostenibilidad, incremento de prestaciones en favor de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres...). Ello requeriría, en todo caso, de un estudio individualizado. Se está pensando, por ejemplo, en la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, en la que se articulan medidas dirigidas a facilitar la cotización a la Seguridad Social (se modulan los recargos por el ingreso fuera de plazo o se realiza una regulación de la cotización en los supuestos de pluriactividad), se amplía la cuota reducida –la denominada «tarifa plana»–, se desarrollan mejoras de la cotización o se aumentan prestaciones... (sobre estas cuestiones existe ya una extensa doctrina [Montoya, 2018; Monereo, 2017; Alfonso, 2017; Ballester, 2017; Bernad, 2018; Monereo y Vila, 2017]). O, más actual si cabe en el tiempo, en la ampliación del permiso de paternidad, en la que es fácil adivinar la implicación económica derivada del paso de 4 a 5 semanas<sup>10</sup>.

La mera aproximación, aunque tangencial, a este conjunto de temáticas excedería con creces la finalidad marcada y los límites fijados.

Así, se insiste, de manera pormenorizada, se llevará a cabo la exégesis del reglamento, que hasta el momento ha visto la luz en este campo en el año 2018 (Real Decreto –RD– 62/2018, de 9 de febrero) para hacer más atractiva la contratación de planes privados de pensiones. Junto al mismo, se glosará el contenido de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, con especiales referencias a su tramitación parlamentaria, en lo que atañe a las pensiones de jubilación y viudedad (factor de sostenibilidad, índice de revalorización de las pensiones –IRP– e incremento de porcentajes).

El carácter reglamentario y de aprobación directa por el Ejecutivo, para el primero, y el refrendo distorsionado con un juego de mayorías dispar según la parcialidad de las medidas, para el segundo, hacen cuestionarse de inicio los posibles efectos que estas disposiciones pudieran desplegar en las negociaciones que se están llevando a cabo en la Comisión de Seguimiento para delimitar las futuras recomendaciones con las que garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Si en el periodo enero-diciembre 2016 (13 días de duración) el número de prestaciones reconocidas fue de 244.468 y el importe satisfecho 206.268.078,22 euros, para igual periodo en el año 2017 (4 semanas de permiso), con un mayor número de prestaciones –264.632– que apenas supone el 10%, el aumento del gasto casi se duplicó (experimentó un incremento del 93,85%), llegando a 399.845.937,30 euros.

<sup>11</sup> Mucho más adecuado se entiende que primero se hubiera procedido a la fijación del marco general (en el seno de la Comisión de Seguimiento) y luego a su contenido específico. Sin embargo, no se aprecia que este haya sido el fin compartido. Las arrolladoras manifestaciones públicas reivindicando una subida de la cuantía de las pensiones y la próxima cita electoral en la primavera del año 2019 hicieron arrancar las maquinarias de los grupos políticos implementando medidas de enorme trascendencia social y de cuantiosos réditos electorales.

El análisis de las normas publicadas, junto con la exégesis de la tramitación parlamentaria de la Ley 6/2018, de 3 de julio, permitirá fraguar algunas conclusiones, presentando de manera unitaria las reformas efectuadas en este ejercicio y que parecen no encontrarse en clara sintonía con la labor desarrollada por la Comisión de Seguimiento.

No se es ajeno, sin embargo, a los riesgos que ello entraña, acrecentados exponencialmente ante la difusa situación política del momento.

## 2. LAS MODIFICACIONES LLEVADAS A CABO POR EL REAL DECRETO 62/2018, DE 9 DE FEBRERO

### 2.1. PROTECCIÓN SOCIAL Y PLANES PRIVADOS DE PENSIONES: UNA CONVIVENCIA ARMONIOSA

El artículo 41 de la Constitución española (CE) encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Además, este precepto consagra la posibilidad de fijar medidas asistenciales y prestaciones complementarias, siendo estas de carácter libre y voluntario (Roqueta, 2010, pp. 189 y ss.).

Conviven, por tanto, en el modelo de protección social español ambos niveles desde hace más de 30 años. En este periodo transcurrido se pueden diferenciar, como señalan los profesores Monereo y Fernández (2008), tres etapas: la que se correspondería con los años 1987-1995, en la que se establecen las bases para la introducción de los planes y fondos de pensiones en España; la que comprendería los años 1996-2001, de impulso importante a dichos mecanismos, y la tercera, de consolidación de estos instrumentos de previsión voluntarios (p. 7).

Es comúnmente aceptado, por tanto, que los planes de pensiones privados individuales y colectivos forman parte del sistema de cobertura social<sup>12</sup>, aun con un signo minoritario o residual. Esto es, en todo caso sin perder como seña de identidad su complementariedad al régimen

<sup>12</sup> *Cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional 206/1997, de 27 de noviembre, en la que se señala que «(...) conviene recordar que, sobre todo en el plano internacional, resulta claro que la noción "Seguridad Social" no puede predicarse de instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad. La evolución del propio sistema español de Seguridad Social, los parámetros del Derecho comparado y, muy especialmente, los compromisos asumidos por España en la materia (...) muestran cómo resulta un factor estructural, integrante mismo de la institución Seguridad Social, el diseño legal imperativo de la acción protectora garantizada, de tal suerte que queda excluida a sus beneficiarios la capacidad de decisión sobre las fórmulas de protección, su extensión subjetiva potencial y su intensidad al margen de los cauces legalmente establecidos. Cuando la voluntad privada resulta determinante sobre los factores aludidos, sin salir del ámbito genérico de la "protección social", sí nos hallamos fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social».

público<sup>13</sup>, su carácter independiente y externo del sistema público de protección (Monereo y Fernández, 2013). Como señala el profesor De la Villa Gil (2017), la protección social privada es víctima del maniqueísmo de quienes consideran únicamente digna la pública y verdugo de quienes contrariamente desprecian cuanto no sea privado, por lo que aboga por una combinación inteligente de la protección social pública y privada, pasando del diseño de compartimentos estancos al más deseable de vasos comunicantes (p. 92).

Tal es así que entre las propuestas que reiteradamente se han venido sucediendo en la Comisión de Seguimiento se alude a una mayor colaboración público-privada a través de un complemento, es decir, al desarrollo de planes (también colectivos) de previsión social complementaria<sup>14</sup>, tomando como ejemplo de ello la experiencia empresarial a través de la negociación colectiva en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>15</sup>.

## 2.2. ANTECEDENTE Y OBJETIVOS

Hace unos meses, el periódico oficial publicaba el Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, y el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Se trata de una disposición reglamentaria que consta de 2 artículos (el segundo de ellos compuesto por 26 apartados), 1 disposición adicional, 1 disposición derogatoria y también 1 única disposición final.

En lo que ahora interesa, es de reseñar que el mismo desarrolla el contenido del apartado 8 del artículo 8, la disposición adicional 8.<sup>a</sup> y la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> del Real Decreto

<sup>13</sup> Lo contrario sí que suscita tensiones y posiciones encendidas.

<sup>14</sup> En este sentido, las organizaciones CEOE (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 61, de 30 de noviembre de 2016, pp. 2 y ss.) o CC OO (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 57, de 28 de noviembre de 2016, pp. 2 a 6) y los señores Herce San Miguel (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 66, de 1 de diciembre de 2016, pp. 2 y ss.), Martínez-Aldama Hervás (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 111, de 7 de febrero de 2017, pp. 22 y ss.), San Martín Rodríguez (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 120, de 15 de febrero de 2017, pp. 25 y ss.) y señora González de Frutos (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 111, cit., pp. 22 y ss.).

<sup>15</sup> *Cf.* Intervención del señor Barandiaran Benito (Grupo Parlamentario Vasco) en la comparecencia de la señora ministra de Empleo y Seguridad Social (Báñez García) en la Comisión de seguimiento para informar sobre la situación actual y perspectivas de evolución futura del sistema de Seguridad Social (a petición propia) y para explicar las medidas que piensa adoptar el Gobierno para garantizar unas pensiones dignas que mantengan el poder adquisitivo y solucionar la situación de déficit de la Seguridad Social, que ha superado el 1% del PIB en los últimos 5 años (a petición del Grupo Parlamentario Socialista [DS –Congreso de los Diputados–, núm. 420, de 31 de enero de 2018, pp. 19-20]).

Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, en la redacción dada por la disposición final 1.<sup>a</sup>. Dos, Cuatro y Cinco de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, y por la disposición final 4.<sup>a</sup>. 14 de Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

Esto es, este nuevo texto reglamentario desarrolla la posibilidad de disposición anticipada de los derechos consolidados del partícipe de un plan de pensiones o de un sistema de previsión complementaria análogo a los planes de pensiones correspondientes a aportaciones realizadas con al menos 10 años de antigüedad introducida por aquel texto legal. Se fija como limitación temporal que los derechos correspondientes a aportaciones o primas abonadas antes del 1 de enero de 2016 solo podrán hacerse efectivos a partir del 1 de enero de 2025.

Del establecimiento de las condiciones, términos y límites en que podrán hacerse efectivos estos derechos se ocupa esta disposición de rango menor<sup>16</sup>.

Aunque este sea su objetivo principal, es claro que con este se favorece, así se expresa abiertamente en su preámbulo, la contratación de esta serie de productos. La opción normativa por no establecer limitaciones ni condicionantes adicionales para la disponibilidad de los derechos consolidados es considerada un «incentivo», concreta el reglamento, que puede impulsar el desarrollo de los sistemas de previsión social complementaria.

### 2.3. EL DESARROLLO DE UN NUEVO SUPUESTO DE LIQUIDEZ

Como se ha mencionado, desde finales del año 2014 el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, introduce un nuevo supuesto de liquidez de los planes de pensiones y de otros sistemas de previsión social complementaria análogos que se viene a sumar a los casos de desempleo de larga duración o de enfermedad grave incorporados en el texto originario. Se reguló entonces la posibilidad de disponer anticipadamente del importe de los derechos consolidados correspondientes a aportaciones realizadas con al menos 10 años de antigüedad.

Sin que nada se contemple en el texto reglamentario, la imposibilidad del Gobierno de aprobar textos reglamentarios en parte del año 2015 y durante casi todo el año 2016 por el continuado escenario electoral ha retrasado su publicación oficial.

<sup>16</sup> Este necesario desarrollo reglamentario, al igual que la concreción de las fechas señaladas, fue introducido por la Enmienda número 258 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (BOCG –Senado–, núm. 429, de 4 de noviembre de 2014, pp. 272-273) en la tramitación parlamentaria de la ahora Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

Desde el día 11 de febrero de 2018 se encuentra en vigor el Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero (a excepción de las modificaciones llevadas a cabo sobre la retribución de las sociedades gestoras por el desarrollo de sus funciones, que presentan efectividad plena desde los 2 meses de la fecha de su publicación en el BOE). Este texto, en lo que ahora interesa, introduce modificaciones y adiciones en el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, y en el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, con las que hacer efectiva la medida, esto es, para incluir el nuevo supuesto de liquidez en planes de pensiones y sistemas análogos.

Respecto del primero, modifica el apartado 2 del artículo 34, añade un subapartado 5.º en el apartado 4 b) y se modifica el apartado 5 de la disposición adicional única. Introduce pequeños ajustes en la información básica a recibir por el trabajador asegurado o los beneficiarios que ya perciban prestaciones para los contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social al menos anualmente, así como en los detalles que debe recoger el condicionado del plan de previsión social empresarial. En ambos casos, cuando se prevea la posibilidad de esta disposición anticipada debe indicarse, concreta la disposición reglamentaria, la cuantía del derecho económico al final del año natural susceptible de hacerse efectivo por dicho supuesto de disposición anticipada. Además, se incorporan pequeños retoques con relación a la solicitud en los supuestos en los que se realicen cobros parciales de derechos económicos por el asegurado de un plan de previsión social empresarial.

En cuanto al segundo, su transcendencia es mayor. Se establecen adiciones o modificaciones en más de una decena de artículos y en diferentes disposiciones adicionales y transitorias. De este modo, el texto de desarrollo:

- Posibilita la disposición anticipada del importe de los derechos consolidados correspondiente a aportaciones realizadas con al menos 10 años de antigüedad. En el caso de partícipes de planes de pensiones del sistema individual y asociado, esta disposición puede ser total o parcial, sin mayores concreciones<sup>17</sup>. En el supuesto de partícipes de los planes de pensiones del sistema de empleo, esta se condiciona a que así esté previsto en el compromiso y en las especificaciones del plan y con las condiciones o limitaciones que estas establezcan en su caso (art. 9.4). Con relación a los asegurados o mutualistas de planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social, lo condiciona para los dos últimos colectivos a lo marcado por el compromiso y a lo previsto en la correspondiente póliza de seguro o reglamento de prestaciones (disp. adic. 8.ª).
- Autoriza a que la efectividad de estos derechos consolidados se haga mediante un pago o en pagos sucesivos, si bien sujetos a las condiciones o limitaciones que, en su caso, establezcan las especificaciones de los planes de pensiones de empleo (art. 10.5).

<sup>17</sup> Al igual que para los partícipes con un grado de minusvalía incluidos en el correspondiente régimen especial (art. 14).

- Dispone que la solicitud de cobro parcial de los derechos consolidados indique si los derechos que desea percibir corresponden a aportaciones anteriores o posteriores al 1 de enero de 2007, si las hubiera (art. 10 bis).
- Permite la percepción de los derechos consolidados con la realización de aportaciones a planes de pensiones (art. 11.5) —opción excluida por la percepción de los derechos consolidados por enfermedad grave o desempleo de larga duración—.
- Amplía el contenido que deben precisar los planes de pensiones, dando cabida a la disposición anticipada (art. 18 l).
- Considera, al objeto de embargo, traba judicial o administrativa, como disponibles o efectivos los derechos consolidados cuando se produzca la disposición anticipada (art. 22.7).
- Incluye en la información que han de recibir los partícipes y beneficiarios de planes de empleo, al menos anualmente, la cuantía del derecho consolidado al final del año natural susceptible de hacerse efectivo (art. 34.2)<sup>18</sup>.
- Concreta la información en el caso de movilización de derechos consolidados en planes de pensiones del sistema de empleo (art. 35.3), en planes individuales (art. 50.4), entre planes de previsión asegurados y de planes de previsión asegurados a planes de pensiones y a planes de previsión social empresarial (disp. adic. quinta) y entre planes de previsión social empresarial y de planes de previsión social empresarial a planes de pensiones y planes de previsión asegurados (disp. adic. sexta)<sup>19</sup>.
- Determina el nuevo contenido del documento que la entidad gestora debe elaborar y publicar con los datos fundamentales para cada uno de los planes de pensiones individuales que estén abiertos a comercialización, entre los que se incluye referencia a la posibilidad de disposición anticipada (art. 48.1 j).
- Especifica el contenido del boletín de adhesión para los planes de pensiones de empleo y asociados y los planes de pensiones individuales, refiriéndose en todo caso a los supuestos de disposición anticipada (art. 101.2 y 3).
- Reitera el periodo de los 10 años de antigüedad sobre los que podrá efectuarse la disposición anticipada de los derechos consolidados (de conformidad con lo establecido en la disp. trans. séptima del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre): los derechos derivados de aportaciones a planes de pensiones, así como los derivados de las primas, aportaciones y contribuciones a planes de previsión

<sup>18</sup> Igual regla rige para los planes de pensiones individuales (art. 48.4) y para los planes de previsión asegurados (disp. adic. séptima.2).

<sup>19</sup> Delimitada por la disposición transitoria séptima, en la que se dispone que en las movilizaciones de derechos consolidados o económicos no es preciso incluir detalle de las cuantías y fechas de cada una de las aportaciones realizadas o primas abonadas entre el 1 de enero de 2007 y el 1 de enero de 2016.

asegurados, planes de previsión social empresarial y contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social hasta el 31 de diciembre de 2015 son disponibles a partir del 1 de enero de 2025 (disp. trans. séptima).

En suma, un conjunto de reglas amplio con el que se produce la adecuación necesaria para dar cobertura a la posibilidad de disponer anticipadamente del importe, total o parcial, de los derechos consolidados correspondientes a aportaciones realizadas con al menos 10 años de antigüedad (fijando su límite temporal, su ámbito subjetivo, líneas de información, pautas de coordinación entre entidades...).

Una línea flexibilizadora de este producto de ahorro que lo convierte en un elemento sugerente, sin duda, pero que no está exento de faltas. El momento de su promulgación, que tensiona los posibles acuerdos para la sostenibilidad del sistema público de pensiones, y su amplia configuración (sin establecimiento de limitaciones ni condicionantes adicionales), que lo distancia de su finalidad última de complementar la cuantía de las pensiones, son sus principales fallas.

## 2.4. CUESTIONANDO SU OPORTUNIDAD

### 2.4.1. Sobre el momento...

En nada se separa el texto de desarrollo del argumentario que los distintos agentes han formulado en la Comisión de Seguimiento<sup>20</sup>. Ni tampoco de las recomendaciones que el Pacto de Toledo arrastra desde sus orígenes<sup>21</sup>. Ninguna tacha, por tanto, puede realizarse al respecto.

El mismo camina en paralelo, varios pasos atrás, al sistema público de pensiones, acompañándolo, complementándolo y resguardándolo. De ahí que quizá sea el momento de su promulgación, lo que podría hacer cuestionarse su oportunidad, es decir, lo acertado o equivocado de su publicación.

---

<sup>20</sup> *Cfr.* nota número 14.

<sup>21</sup> Recuérdese sobre este particular que la Recomendación 14, Sistema complementario, de la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 134, de 12 de abril de 1995, p. 17), aludía a que el sistema público pudiera complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, cuyo objetivo exclusivo fuera mejorar el nivel de prestaciones que otorga la Seguridad Social pública. Para ello se abogaba por potenciar este sistema mediante la actualización y mejora de incentivos fiscales.

En un ínterin en el que las negociaciones sobre las futuras recomendaciones de la comisión son especialmente complejas (de modo significativo en torno a la revalorización de las pensiones) y en el que las acusaciones al Gobierno del presidente Rajoy (y al partido que le sustentaba) de favorecer los planes privados y de mermar las cuentas del sistema público de pensiones en pro de aquel se sucedían en el tiempo y desde distintos ámbitos, no parece que su aparición en el boletín oficial sea lo más adecuado<sup>22</sup>. O al menos que con ello se contribuya a rebajar el clima de tensión existente y se abone el terreno para unos fructíferos acuerdos futuros.

No es menos cierto, sin embargo, que el mandato legal del que ahora se da cumplimiento data del año 2014 (modificaciones incorporadas por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre), por lo que parece llegado el turno de su desarrollo. Es más, podría reprocharse al Ejecutivo la dejación de funciones sobre este particular, no solo porque han transcurrido más de 3 años desde su encomienda, sino también porque con el mismo se desatiende la observancia de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Pero a lo mejor, lo dilatado en el tiempo (2014-2018) y los periodos entre elecciones de los años 2015 y 2016 (sin potestad reglamentaria para el Gobierno) también hubieran podido ser empleados como elementos justificativos para que su activación se produjera con posterioridad a cerrar un acuerdo sobre las recomendaciones futuras, a que se tuviera el bloque completo y cerrado de las propuestas de mejora del sistema antes que seguir caminando en solitario.

## 2.4.2. ...en cuanto al origen...

Sobre lo acertado o no de esta medida también se ha manifestado un sector de la doctrina científica (Cabero, 2018), si bien su planteamiento se remonta al origen mismo de la norma reglamentaria, a su base teórica.

Su fundamentación crítica se construye sobre el tenor de la propia Ley 26/2014, de 27 de noviembre, de la que trae causa y sus normas de acompañamiento. Se ha señalado al respecto que aquella modificación comparte cuna, entre otras, con 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. En definitiva, el silogismo es claro, de una parte, se persigue fomentar el uso de los planes de pensiones y de otros sistemas de previsión social complementaria para promover el ahorro con el que mantener el nivel de vida tras la jubilación; y, de otra, ante las dudas generadas en torno a la sostenibilidad futura del sistema público de la Seguridad Social, se insertan medidas restrictivas de derechos que inciden de manera directa en la cuantía de la pensión. En

<sup>22</sup> *Cfr.* Intervenciones del señor Salvador i Duch y de la señora Beitalarrangoitia Lizarralde en la comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno de Cámara para informar sobre la política del Gobierno para garantizar las pensiones públicas presentes y futuras y para informar de cómo va a afectar el factor de sostenibilidad a las pensiones (DS –Congreso de los Diputados–, núm. 109, cit., pp. 19-20 y 25, respectivamente).

otros términos más esclarecedores, primero se empobrecen las prestaciones públicas con base en los consabidos retos demográficos y sociales de la población española a los que no se ha sabido dar respuesta mediante elementos como el factor de sostenibilidad o el IRP y, a continuación, se ofrecen incentivos para la contratación de productos privados que complementen la minoración querida de las rentas públicas. Se pretende, en términos del profesor Cabero (2018), encauzar el ahorro familiar hacia el consumo de estos instrumentos, «sabedores de que las pensiones de jubilación del sistema público de Seguridad Social no dispondrán, seguramente, de una cuantía suficiente para el mantenimiento del nivel de vida esperable en un modelo como el gestado en la España posconstitucional».

Sin embargo, las dudas que se plantean para el conjunto de la ciudadanía sobre estos productos no son ni mucho menos nimias. La crisis económico-financiera de los últimos años ha puesto de relieve los problemas estructurales de las entidades financieras y la virtualidad futura de los ahorros presentes (Cabero, 2018), con lo que las reticencias a su contratación, pese a su impulso, serán manifiestas.

No obstante lo anterior (y aun reconociendo todo el entendimiento lógico de la postura gloriada), se considera oportuno incidir en que la «culpa» de la disposición reglamentaria reside más en su tiempo que en su fondo. No puede afirmarse con rotundidad que la promoción de los planes y fondos de pensiones responda en exclusiva a un grupo parlamentario o a la acción de Gobierno con la intencionalidad de propiciar estos en detrimento del sistema público de pensiones y que las medidas sucesivas en el tiempo se presenten como una actuación encadenada con la misión de deteriorar el sistema público.

Ya se ha recogido *supra* que esta medida encaja cual molde con los pareceres vertidos por innumerables agentes en la Comisión de Seguimiento y con el sentir de las recomendaciones que el Pacto de Toledo arrastra desde sus orígenes, siempre que se mantenga en su perfil secundario y complementario y no suplementario, como acertadamente señalan los profesores Rodríguez-Piñero y Casas (2014, p. 2).

Buena muestra de ello, además, es que durante la tramitación parlamentaria del texto legal al que se ha hecho referencia no se presentaron enmiendas de supresión acerca de esa disposición anticipada de los derechos consolidados correspondientes a aportaciones realizadas con al menos 10 años de antigüedad. Las propuestas de mejora formuladas se encaminaron a cuestiones diversas, como la posibilidad de embargo o traba judicial o administrativa de los derechos consolidados<sup>23</sup>. En ningún momento se suscitó el debate al respecto, lo que lleva a pensar la aquiescencia de todas las fuerzas políticas con representación en las Cámaras en aquel momento sobre las bondades de la promoción de los planes y fondos de pensiones.

<sup>23</sup> Cfr., en este sentido, Enmienda número 190 (Grupo Parlamentario Catalán –Convergència i Unió–); BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 107-2, de 7 de octubre de 2014, p. 166) y Enmiendas número 51 (Grupo Parlamentario Mixto) y 115 y 116 (Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió; BOCG –Senado–, núm. 429, cit., pp. 126-127 y 174-176, respectivamente).

### 2.4.3. ...y respecto a su propósito

Se ofrece, es innegable, con estas modificaciones un producto más atractivo con el que favorecer que aquellas personas con capacidad de ahorro puedan dirigir sus capitales hacia planes y fondos de pensiones que complementen las cuantías futuras al alcanzar la edad de jubilación.

No obstante, no puede obviarse que esta nueva herramienta de rescate, que a buen seguro hace estos instrumentos de ahorro más interesantes y sugerentes, también puede contribuir a que llegada la edad de jubilación los importes disponibles sean menos cuantiosos.

Se pierde en parte el sentido perseguido: complementar la pensión de jubilación. El elemento tractor de la disponibilidad de los derechos consolidados (sin causa más allá del transcurso temporal) juega en contra del principio de la complementariedad de las pensiones alcanzadas en la edad de retiro. No resulta extraño que durante la tramitación de esta norma (consulta pública previa e información pública) se hayan formulado alegaciones en el sentido de limitar cuantitativamente el importe de esta disponibilidad anticipada (10.000 €, equivalentes al salario mínimo anual en cómputo anual de 14 pagas)<sup>24</sup>.

La conjugación entre ambos extremos no se presenta sencilla.

## 3. LAS MEDIDAS CONTENIDAS EN LA LEY 6/2018, DE 3 DE JULIO (ALGO NO SE ESTÁ HACIENDO BIEN)

### 3.1. A MODO DE PRESENTACIÓN GENERAL: UN ARRIMO INVOLUNTARIO

Pese a que el objetivo marcado con esta colaboración ya ha quedado patente (se recuerda, análisis de las reformas efectuadas en el año presente en materia de jubilación y viudedad en el contexto de la futura transformación que se aproxima de acuerdo a los trabajos de la Comisión de Seguimiento), no pueden dejar de mencionarse, siquiera someramente, las principales novedades que la Ley 6/2018, de 3 de julio, incorpora en el campo de la protección social y que acompañan a las prestaciones referenciadas. Su incidencia, en modo alguno, es menor (ni en términos de derechos ni en términos económicos).

<sup>24</sup> Cfr. Dictamen del Consejo de Estado 2/2018, de 25 de enero, sobre el proyecto de real decreto de modificación del Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, y del Reglamento de instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre (pp. 8-9), argumento desestimado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones al no compartir que esta medida tal y como está configurada «ponga en riesgo el volumen de los fondos por razón de la edad de los partícipes, ya que el 76% de ellos tienen edades comprendidas entre 35 y 50 años, dirigiéndose la medida precisamente a incentivar el ahorro de ese segmento de la población que aún ve remoto en el tiempo el hecho de su jubilación».

Lejos de cualquier pretensión está ahora hacer lo que manifiestamente se ha desterrado, pero es oportuno al menos dejar mencionado que su ámbito de actuación es ampliamente mayor (Hierro y Sempere, 2018). Su actuación sobre el sistema de Seguridad Social es notable<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Cual mera relación con la que no perder de vista el propósito fijado de brevedad en este aspecto se referencian, entre otras materias:

- La financiación a las comunidades autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria para el control y seguimiento de la incapacidad temporal (disp. adic. octava).
- Las cuantías de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, de los subsidios económicos para las personas con discapacidad y de las pensiones asistenciales (disp. adic. cuadragésima sexta).
- La actualización de las prestaciones económicas reconocidas a los «niños de la guerra» (disp. adic. cuadragésima novena).
- Las acciones múltiples en prestaciones de los empleados públicos (gran invalidez del régimen especial de las Fuerzas Armadas [disp. adic. cuadragésima octava]; pensión de orfandad en clases pasivas [disp. fin. segunda.Tres]; incapacidad temporal [disp. adic. quincuagésima cuarta]...).
- La fijación de las ayudas sociales a los afectados por el VIH (disp. adic. quincuagésima).
- La regulación de las ayudas a las personas afectadas por talidomida en España durante el periodo 1950-1985 (disp. adic. quincuagésima sexta).
- El aplazamiento de la aplicación del cómputo del periodo de servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria (disp. adic. quincuagésima tercera).
- Los requisitos de edad para la pensión de orfandad causada por actos de terrorismo (disp. fin. cuarta).
- La ayuda económica de acompañamiento a jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje (disp. adic. centésima vigésima).
- Bonificación por conversión en indefinidos de los contratos para la formación y el aprendizaje celebrados con jóvenes beneficiarios de la ayuda económica de acompañamiento (disp. adic. centésima vigésima primera).
- El mantenimiento de la bonificación del 50% en la cotización empresarial en los supuestos de cambio de puesto de trabajo por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural, así como en los supuestos de enfermedad profesional (disp. adic. centésima vigésima segunda).
- Las medidas de apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística (disp. adic. centésima vigésima tercera).
- La concreción de los fondos provenientes de la cuota de formación profesional (disp. adic. centésima vigésima tercera).
- Las bases y tipos de cotización y acción protectora en el Sistema Especial para Empleados de Hogar (disp. fin. cuadragésima.Seis).
- La actualización del IPREM (disp. adic. centésima décima novena).
- La creación de una tarjeta social universal como sistema de información (disp. adic. centésima cuadragésima primera).
- La derogación y régimen transitorio del Registro de Prestaciones Sociales Públicas (disp. derog. primera y disp. trans. tercera, respectivamente).
- Las acciones para las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (disp. fin. quinta).
- La prestación por paternidad (disp. fin. trigésima octava).
- La compatibilidad/incompatibilidad de la prestación por desempleo (disp. fin. cuadragésima.Dos).
- El subsidio extraordinario por desempleo (disp. fin. cuadragésima.Cinco).

Todo ello guiado por las metas de garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. De lo que se hace depender la consolidación del marco de una política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

En lo que ahora interesa, se realizará una aproximación a aquellas cuestiones que directamente atañen a las pensiones de jubilación y viudedad, sin olvidar una referencia a la situación financiera del modelo.

## 3.2. SOBRE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN Y VIUEDAD

### 3.2.1. Revalorización de las pensiones

#### 3.2.1.1. *Un elemento de discordia: el índice de revalorización de las pensiones*

Con el objetivo expreso de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, además de la suficiencia de estas, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, introdujo un nuevo índice de revalorización de las pensiones determinado de acuerdo a una compleja fórmula matemática (sobre otras posibles propuestas más equitativas [Tortuero, 2014]), el cual viene a sustituir su inveterada actualización conforme al índice de precios de consumo previsto (sobre la centralidad del mecanismo de revalorización, Suárez, 2013b, p. 41). Tal y como recoge el preámbulo de esta disposición legal, esta sustitución se apoya en la recomendación segunda del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 25 de enero de 2011, en la que ya se planteaba la conveniencia de estudiar, para su posterior análisis y valoración por la Comisión de dicho pacto, la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social<sup>26</sup> (una lectura crítica a este posicionamiento en Suárez, 2015b, p. 12).

En este tiempo, han sido innumerables las críticas que esta indexación ha generado. Un nutrido grupo de fuerzas políticas se ha manifestado de modo reiterado en su contra. Desde el Grupo Parlamentario Socialista<sup>27</sup> hasta el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea<sup>28</sup>, pasando por los grupos parlamentarios de Esquerra

<sup>26</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 513, de 31 de enero de 2011, página 24.

<sup>27</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 101, de 27 de enero de 2017, página 2 y siguientes.

<sup>28</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 47, de 22 de noviembre de 2016, páginas 16-19.

Republicana<sup>29</sup>, Vasco<sup>30</sup> o Mixto<sup>31</sup>. Todos ellos al unísono abogan, de un modo u otro y siempre insistentemente, por la recuperación del poder adquisitivo de las pensiones y por la derogación del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización<sup>32</sup>. En sentido contrario, postulando su valor, el Grupo Parlamentario Popular<sup>33</sup>, en aras de la sostenibilidad financiera del sistema. En una posición intermedia, siendo conscientes de la necesidad de fijar un índice que incluya cuestiones diversas como la esperanza de vida, las cotizaciones..., pero sin perder de vista que la configuración actual es errónea, también se localizan las posiciones del Grupo Parlamentario Ciudadanos<sup>34</sup> y el de algún integrante del Grupo Mixto<sup>35</sup>.

Investivas que también han tenido fiel reflejo en la doctrina científica. De modo significativo, por cuanto esta nueva formulación aboca a todos los pensionistas a la pérdida de poder adquisitivo en el corto y en el largo plazo. Los pensionistas pierden un derecho: la garantía del mantenimiento de poder adquisitivo (Suárez, 2015b, p. 12, y 2017, p. 358). El mínimo garantizado es tan exiguo que difícilmente puede responder al requisito de suficiencia de las pensiones consagrado en el artículo 41 de la CE. Se deja prácticamente sin respuesta al mandato previsto en el artículo 50 de la CE de garantizar pensiones «periódicamente actualizadas», por lo que las dudas sobre su constitucionalidad están presentes (Monereo y Fernández, 2014, p. 125; Aragón, 2014; Suárez, 2015a, pp. 12 y ss., y 2016, p. 166). A lo que se une la inclusión de la lógica de la capitalización, propia de los seguros privados, en un sistema de reparto (Gala, 2014, p. 9).

<sup>29</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 420, de 31 de enero de 2018, páginas 17 a 19.

<sup>30</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 420, cit., páginas 19 a 20.

<sup>31</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 420, cit., página 21.

<sup>32</sup> Cfr. Proposición de ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Esquerra Republicana, Mixto, Vasco (EAJ-PNV) y Confederación de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 51-1, de 21 de octubre de 2016); Proposición de ley sobre la revalorización de las pensiones y supresión del factor de sostenibilidad, presentada por el Grupo Parlamentario Confederación de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 201-1, de 2 de febrero de 2018); Proposición de ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2018 y de medidas urgentes de reequilibrio financiero de la Seguridad Social, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 224-1, de 9 de marzo de 2018); Proposición de ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2018 y de medidas urgentes de reequilibrio financiero de la Seguridad Social, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 226-1, de 9 de marzo de 2018), y Proposición de ley sobre la revalorización de las pensiones y supresión del factor de sostenibilidad, presentada por el Grupo Parlamentario Confederación de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 264-1, de 7 de mayo de 2018).

<sup>33</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 420, cit., páginas 22-25.

<sup>34</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 420, cit., página 15.

<sup>35</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 420, cit., páginas 21-22.

No han faltado tampoco posturas a favor. Sin obviar las consecuencias que pueden derivarse de este índice sobre el poder adquisitivo de los pensionistas, entienden lógico algunos autores, desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema o en términos más economicistas, que las reglas que determinan la revalorización de las pensiones no sean ajenas a las posibilidades financieras del sistema (Devesa, Devesa, Meneu, Domínguez y Encinas, 2015).

### 3.2.1.2. El 0,25 % para el año 2018 (de inicio y para marcar el terreno)

El actual artículo 58 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, encomienda a la Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio la previsión del incremento de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en función de este índice de revalorización (sobre la extralimitación legal del Gobierno en la revalorización de las pensiones en el año 2017 y comienzos del año 2018, Suárez, 2018, pp. 83 y ss.).

De ello se ocupan los artículos 35 y 39 de la Ley 6/2018, de 3 de julio<sup>36</sup>. Se establece al respecto que para el actual ejercicio el incremento que las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de clases pasivas del Estado, experimentarán con carácter general será del 0,25 %, sin perjuicio de las excepciones correspondientes.

Esta subida era la que inicialmente se recogía en la iniciativa del Proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para el año 2018<sup>37</sup> y así aparece ahora también.

En vano han sido las numerosas enmiendas que durante la tramitación parlamentaria se han presentado sobre este particular. Varias formaciones políticas han abogado por la actualización conforme al IPC o por la fijación directamente del 1,5 o 1,6 %, así como por la incorporación de estos importes en la propia norma o la toma en consideración del SMI o del IPREM<sup>38</sup>.

La justificación de estos grupos parlamentarios era expresada de manera compendiada en líneas breves y directas como que los pensionistas «no merecen perder poder adquisitivo» o para «mantener el poder adquisitivo de las pensiones». No faltaron, no obstante, enmiendas con un sustento mayor en las que, recordando la previsión constitucional del artículo 50, criticaron la configuración del IRP por opaca en su diseño y funcionamiento, arbitraria en la fijación de la

<sup>36</sup> También los artículos 42, 43, 44 y 45, respecto de los complementos por mínimos, las pensiones no contributivas y las pensiones del extinguido seguro obligatorio de vejez e invalidez.

<sup>37</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-1, de 5 de abril de 2018, páginas 51 y 59.

<sup>38</sup> Cfr. Enmiendas número 1029 (Grupo Parlamentario Mixto); 3047 a 3055 (Grupo Parlamentario Socialista); 3399 (Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana); 3587 a 3592 (Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea); 5718 (Grupo Parlamentario Mixto) y 5840 a 5844 (PDeCAT). Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, de 10 de mayo, páginas 654-655; 1.988 a 1.996; 2.267; 2.434 a 2.439; 3.997 y 4.108 a 4.111, respectivamente.

cuantía de la revalorización, discrecional en cuanto a algunos aspectos, generadora de incertidumbre e inseguridad e injusta en sus consecuencias al suponer una importante pérdida del poder adquisitivo de las pensiones<sup>39</sup>.

Sin embargo, esta revalorización inicial o base pronto sería matizada, como a continuación se verá.

La falta de consenso en esta materia es manifiesta. Las posiciones entre los representantes de la ciudadanía están, por el momento, muy alejadas.

### 3.2.1.3. *Incremento adicional*

El debate del que se ha dado cuenta *supra* sobre la revalorización de las pensiones entre las fuerzas políticas y la percepción que sobre el mismo se ha producido en algunos grupos políticos (en buena parte impulsado por la movilización social) ha supuesto que en este punto el texto presupuestario se viera modificado durante su tramitación en las Cámaras.

Así, la disposición adicional cuadragésima octava de la iniciativa parlamentaria sobre el Proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para el año 2018, titulada *Incremento adicional de determinadas pensiones*, ya venía de algún modo determinada por las discrepancias expresadas en la calle por una buena parte de los ciudadanos, persiguiendo un aumento escalonado de las pensiones hasta ahora negado conforme a las siguientes pautas:

- Las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de clases pasivas del Estado, que no superasen los 700 euros mensuales o 9.800 euros en cómputo anual se incrementarían en un 1,25% adicional a lo previsto en el artículo 35 de la ley. Las comprendidas entre 700,01 euros al mes o 9.800,14 euros en cómputo anual y 703,47 euros al mes o 9.848,58 euros en cómputo anual se incrementarían en la cuantía necesaria para alcanzar los 708,75 euros al mes o 9.922,50 euros en cómputo anual. Las comprendidas entre los 703,48 euros mensuales o 9.848,72 euros en cómputo anual y los 860 euros mensuales o 12.040 euros en cómputo anual experimentarían un incremento del 0,75% adicional al previsto en el artículo 35 de la ley. Las comprendidas entre 860,01 euros mensuales o 12.040,14 euros en cómputo anual y 866,44 euros mensuales o 12.130,16 euros en cómputo anual se incrementarían en la cuantía necesaria para alcanzar los 866,45 euros al mes o 12.130,30 euros en cómputo anual.

Para la aplicación de este incremento se tomaría la cuantía de pensión resultante de la revalorización efectuada el 1 de enero de 2018 conforme al artículo 35 de la ley.

<sup>39</sup> Llegando incluso a cuantificar este. *Cfr.* Enmienda número 3587 (Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea), BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., p. 2.434.

- Las cuantías mínimas de las pensiones de clases pasivas se incrementarían en un 2,75% adicional a lo previsto en el artículo 42 de la ley.
- Las cuantías mínimas de las pensiones del sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva se incrementarían en un 2,75% adicional a lo previsto en el artículo 43 de la ley.
- También se incrementarían en un 2,75% adicional a lo previsto en los correspondientes artículos 42, 43, 44 y 45 de la ley, el límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos por mínimos, las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y las pensiones del extinguido Seguro obligatorio de vejez e invalidez –SOVI–<sup>40</sup>.

La necesidad de acuerdos para «sacar adelante» la norma de presupuestos ha supuesto una mejora destacable de esas condiciones.

Fruto del acuerdo entre el Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco, la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, cambia de rúbrica para pasar a denominarse «Incremento adicional de las pensiones»<sup>41</sup>: ahora de todas las pensiones y no solo de algunas<sup>42</sup>. Concreta, a tal fin, lo siguiente:

- Las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de clases pasivas del Estado se incrementan en un 1,35% adicional a lo previsto en el artículo 35 de la ley.

Para la aplicación de este incremento se toma la cuantía de pensión resultante de la revalorización efectuada el 1 de enero de 2018 conforme al artículo 35 de la ley<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-1, cit., páginas 176 a 178.

<sup>41</sup> *Cfr.* Enmiendas número 6798 (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y 6891 (Grupo Parlamentario Vasco –EAJ-PNV–), BOCG –Congreso de los Diputados–, cit., páginas 4.926, 4.994 y 4.995, respectivamente, con la escueta justificación de revalorizar las pensiones a la espera de las medidas adoptadas por la Comisión del Pacto de Toledo.

*Cfr.* DS –Congreso de los Diputados–, número 520, de 16 de mayo de 2018, página 100, en el que efectuada la votación de la Enmienda número 6798, dio el siguiente resultado: 28 votos a favor y 9 abstenciones, por lo que fue incorporada su redacción al Dictamen de la Comisión; BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-9, de 21 de mayo de 2018, página 179.

<sup>42</sup> La Enmienda número 3616 (Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea), BOCG –Congreso de los Diputados–, cit., páginas 2.466-2.467, proponía la indexación de las pensiones contributivas mínimas a la cuantía establecida para el SMI en el Real Decreto 1077/2017, de 29 de diciembre.

<sup>43</sup> Queriendo arreglar la falta de tacto de los últimos años, de nuevo el legislador se empeña en adquirir compromisos futuros con los que mitigar «sus culpas». De ahí que la Ley 6/2018, de 3 de julio, establezca que para el año próximo (extralimitándose del sentido propio de la Ley de presupuestos generales del Estado), si no hubiera acuerdo en la Comisión de Seguimiento para la revalorización anual, las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de clases pasivas del Estado, se incrementarán en un porcentaje adicional equivalente a la diferencia entre el IRP fijado para ese año y el 1,6%.

- Las cuantías mínimas de las pensiones de clases pasivas se incrementan en un 2,75 % adicional a lo previsto en el artículo 42 de la ley y quedan fijadas en los importes siguientes en cómputo anual, clase de pensión y requisitos concurrentes en el titular:

Clase de pensión	Importe		
	Con cónyuge a cargo - Euros/año	Sin cónyuge: unidad económica unipersonal - Euros/año	Con cónyuge no a cargo - Euros/año
Pensión de jubilación o retiro .....	11.348,40	9.196,60	8.727,60
Pensión de viudedad ...	9.196,60		
Pensión familiar distinta de la de viudedad, siendo <i>N</i> el número de beneficiarios de la pensión o pensiones .....	$\frac{8.964,20}{N}$		

- En ese mismo porcentaje (2,75 % adicional a lo previsto en el artículo 43 de la ley), se incrementan las cuantías mínimas de las pensiones del sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, resultando los importes siguientes en cómputo anual, clase de pensión y requisitos concurrentes en el titular:

Clase de pensión	Titulares		
	Con cónyuge a cargo - Euros/año	Sin cónyuge: unidad económica unipersonal - Euros/año	Con cónyuge no a cargo - Euros/año
Jubilación			
Titular con 65 años .....	11.348,40	9.196,60	8.727,60
			.../...

Clase de pensión	Titulares		
	Con cónyuge a cargo – Euros/año	Sin cónyuge: unidad económica unipersonal – Euros/año	Con cónyuge no a cargo – Euros/año
.../...			
Titular menor de 65 años	10.638,60	8.603,00	8.132,60
Titular con 65 años procedente de gran invalidez ..	17.022,60	13.795,60	13.091,40
Incapacidad permanente			
Gran invalidez .....	17.022,60	13.795,60	13.091,40
Absoluta .....	11.348,40	9.196,60	8.727,60
Total: titular con 65 años ..	11.348,40	9.196,60	8.727,60
Total: titular con edad entre 60 y 64 años .....	10.638,60	8.603,00	8.132,60
Total: derivada de enfermedad común menor de 60 años .....	5.720,40	5.720,40	5.666,78
Parcial del régimen de accidentes de trabajo: titular con 65 años .....	11.348,40	9.196,60	8.727,60
Viudedad			
Titular con cargas familiares .....		10.638,60	
Titular con 65 años o con discapacidad en grado igual o superior al 65 % ....		9.196,60	
Titular con edad entre 60 y 64 años .....		8.603,00	
Titular con menos de 60 años .....		6.966,40	
			.../...

.../...	
Clase de pensión	Euros/año
Orfandad	
Por beneficiario .....	2.809,80
Por beneficiario menor de 18 años con una discapacidad en grado igual o superior al 65 % .....	5.530,00
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 6.966,40 euros al año, distribuidos, en su caso, entre los beneficiarios.	
En favor de familiares	
Por beneficiario .....	2.809,80
Si no existe viudo ni huérfano pensionistas:	
Un solo beneficiario con 65 años .....	6.791,40
Un solo beneficiario menor de 65 años .....	6.400,80
Varios beneficiarios: el mínimo asignado a cada uno de ellos se incrementará en el importe que resulte de prorratear 4.156,60 euros al año entre el número de beneficiarios.	

- Las cuantías siguientes se incrementan también en un 2,75 % adicional a lo previsto en los correspondientes artículos 42, 43, 44 y 45 de la ley y quedan fijadas como sigue:
  - Límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos por mínimos:
    - En las pensiones de clases pasivas: 7.347,99 euros al año.
    - En las pensiones de la Seguridad Social:
      - Sin cónyuge a cargo: 7.347,99 euros al año.
      - Con cónyuge a cargo: 8.571,51 euros al año.
  - Pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva: 5.321,40 euros al año.
  - Pensiones del extinguido SOVI:
    - No concurrentes: 5.887,00 euros al año.

- Concurrentes con pensiones de viudedad de alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social o con alguna de estas pensiones y, además, con cualquier otra pensión pública de viudedad: 5.714,80 euros al año.
- Por último, la cuantía del límite máximo de percepción de pensiones públicas se incrementará en un 1,35% adicional a lo previsto en los artículos 38, 40 y 41 de la ley y queda fijada en los importes siguientes: 36.609,44 euros al año o 2.614,96 euros al mes.

La voluntad del legislador es evidente. La regla general, el principio sobre el que construir la revalorización del sistema público de pensiones, es el mantenimiento del IRP tal y como está configurado. Excepcionalmente, o al menos así se interpreta, para los años 2018 y 2019 si se dan las circunstancias apuntadas, se produciría este incremento adicional o extraordinario de las pensiones públicas.

Sin embargo, no parece que este incremento adicional vaya a ser algo circunstancial, limitado a este ejercicio presupuestario y al siguiente. Más bien al contrario. Como viene siendo habitual, la regla ahora marcada y calificable como singular o excepcional señalará el camino de las futuras leyes de presupuestos o incluso los trazos clave en los que construir el acuerdo para la reforma del sistema público de pensiones. Afirmación que si ya se entendía maestra, hoy con el cambio de Gobierno puede afirmarse segura.

Pese a lo anterior, la técnica parlamentaria ha provocado un enorme malestar entre los distintos grupos políticos, cuestionándose lo más importante: el valor del Pacto de Toledo. La crítica al modo en que se ha llevado a cabo este incremento de las pensiones es sencilla. Basta traer a colación las afirmaciones realizadas por algunas de sus señorías:

- Señor Bel Accensi (Grupo Parlamentario Mixto):

(...) nos parece que el sistema no es muy de recibo, que no es muy de recibo que los presupuestos incluyan en la negociación para su aprobación el incremento de las pensiones. El incremento de las pensiones se debería establecer con el máximo consenso en el marco del Pacto de Toledo, que se rompió unilateralmente y no sé si hay voluntad de rehacerlo<sup>44</sup>.

- Señora Díaz Pérez (Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea):

<sup>44</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 121, de 21 de mayo de 2018, página 20.

(...) es falso que ustedes vayan a revalorizar las pensiones de conformidad con el IPC, como así lo ha advertido además el PNV en sus enmiendas o como lo ha dejado muy claro la enmienda que presenta el Grupo Parlamentario Popular, que deja en evidencia que solo de manera excepcional se va a permitir revalorizar las pensiones este año al 1,6%, nunca conforme al IPC. Es decir, la trilateral PNV, Ciudadanos y Partido Popular lo que hace es desligar de una vez por todas la revalorización de las pensiones de conformidad con el IPC, lo que era un mandato constitucional y una práctica habitual en nuestro país. Esto está roto y ya les mando un aviso a navegantes: no nos vuelvan a hablar del Pacto de Toledo (...)<sup>45</sup>.

- Señora Perea i Conillas (Grupo Parlamentario Socialista):

Estos presupuestos no se sostienen, ni por la forma ni por el fondo. Por la forma porque con la subasta de subida de pensiones a la que asistimos de forma atónita la gran mayoría de diputados se está jugando con los pensionistas (...). Y por el fondo porque no ofrecen bases sólidas de futuro (...) Estos presupuestos, señorías, son una falta de respeto a la inteligencia de la ciudadanía (...) Urge recuperar la confianza en el sistema público de pensiones como primer paso (...) y entonces sí, entonces volvamos al Pacto de Toledo como la institución democrática que ha servido para construir nuestro pasado y que ha de servir<sup>46</sup>.

- Salvador i Duch (Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana):

Esquerra Republicana siempre ha defendido en el Pacto de Toledo que el problema de las pensiones no era un problema económico, sino un problema de voluntad política, y ahora nos dan de nuevo la razón<sup>47</sup>.

- Señor Candela Serna (Grupo Parlamentario Mixto):

Pero hay más: ustedes, en materia de pensiones, rompieron el Pacto de Toledo en 2013 y lo siguen rompiendo, esta vez con los acuerdos con el Partido Nacionalista Vasco y con Ciudadanos<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 121, cit., página 21.

<sup>46</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 121, cit., página 23.

<sup>47</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 121, cit., página 24.

<sup>48</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 122, de 22 de mayo de 2018, página 93.

- Señor Campuzano i Canadés (Grupo Parlamentario Mixto):

La lección es muy clara, señora Báñez: las reformas sustanciales en materia de pensiones necesitan acuerdo con los interlocutores sociales y consenso amplio en la Cámara. Cuando eso no sucede, las reformas son injustas y las mayorías absolutas desaparecen, las reformas se rectifican. La rectificación es total. Bienvenida esa rectificación y ahora el reto en el Pacto de Toledo es recuperar el consenso que en esta materia teníamos hasta 2013<sup>49</sup>.

La equidistancia entre lo que parecen dos bloques perfectamente definidos en las Cámaras de nuevo lleva a cuestionarse la virtualidad del acuerdo con el que garantizar la suficiencia y la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Dos años de trabajos en el seno de la Comisión de Seguimiento y las diferencias en este punto son significativas, los reproches continuos y las acciones independientes.

### 3.2.2. Retraso de la puesta en marcha del factor de sostenibilidad (chirriante)

#### 3.2.2.1. Otro aspecto distorsionante

De nuevo es necesario remontarse al año 2011 para encontrar el fundamento de este aspecto. Fue en el Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones suscrito por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales en marzo de aquel año cuando por primera vez se alude de manera expresa y clara al factor de sostenibilidad. El apartado II de su parte primera, bajo la rúbrica «Pensiones (acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones)», regula este nuevo elemento. Así, con el objetivo manifiesto de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad ofrece sus señas de identidad<sup>50</sup>: a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán 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 efectuarán cada 5 años utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales.

<sup>49</sup> *Cfr.* DS –Congreso de los Diputados–, número 122, cit., página 94.

<sup>50</sup> Ya la Recomendación número 11, Contributividad, del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de enero de 2011 aludía a la conveniencia de avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador. *Cfr.* BOCG –Congreso de los Diputados–, número 513, cit., página 27.

Sin embargo, ello no daba pie en exclusiva a la inclusión del factor de sostenibilidad, sino que las posibilidades son abiertas y las opciones a adoptar amplias. La concretada en el acuerdo mencionado fue la inclusión del factor de sostenibilidad ahora denostado.

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, introdujo, en consecuencia con lo anterior, una nueva disposición adicional, la quincuagésima novena, en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que reproduce en su integridad, con algún pequeño ajuste, el texto acordado.

Pese a lo dilatado del periodo fijado, apenas 2 años más tarde por Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013, se encomendó a un comité de expertos definir el factor de sostenibilidad<sup>51</sup> (sobre los antecedentes de este comité y los déficits de este factor, Tortuero, 2014; también con una lectura crítica, Suárez, 2013a, pp. 22 y ss.), posteriormente implantado en el ordenamiento interno por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre (sobre este devenir, Maldonado, 2018, pp. 122 y ss.). En esta norma legal se concretó su ámbito de aplicación, los elementos y fórmula de cálculo..., así como el plazo a partir del cual sería efectivo: a las pensiones de jubilación que se causaren a partir del 1 de enero de 2019, esto es, con un adelanto de casi 2 lustros sobre lo inicialmente establecido.

En nada son menores las críticas que el factor de sostenibilidad ha recibido con relación al IRP. Los ataques a este también han sido continuos. Son igualmente reproducibles las embestidas sucesivas que las diferentes fuerzas políticas han lanzado al mismo. Buen ejemplo de ello es la proposición no de ley que el Grupo Parlamentario Socialista presentó en septiembre del año 2016<sup>52</sup> y en la que se sucedían los reproches a las políticas llevadas a cabo por el Gobierno del Partido Popular en la anterior legislatura (entre otras muchas materias, el establecimiento del factor de sostenibilidad). Su debate parlamentario ha tenido lugar a mediados del mes de marzo de este año<sup>53</sup>. En fin, votada la proposición en los términos de la enmienda transaccional presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Esquerra Republicana y Mixto, dio el siguiente resultado: 341 votos emitidos, 180 a favor, 131 en contra y 30 abstenciones. Su redacción final, en lo que ahora interesa, fue la siguiente: «(...) 6. Derogar la aplicación del factor de sostenibilidad previsto en la Ley 23/2013»<sup>54</sup>.

En el campo de la doctrina científica el parecer no es muy distinto. Por discriminatoria, por cuanto esconde una reforma que altera de forma radical la esencia de la prestación contributiva, en la medida en que introduce criterios de cálculo puramente actuariales que casan mal con un sistema de reparto por inequitativo (Aragón, 2014); porque es un error presentar el equilibrio en términos actuariales, porque olvida los precedentes reformistas sobre la materia y sus

<sup>51</sup> Cfr. Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, Madrid, 7 de junio de 2013 (el acceso electrónico a este documento se puede realizar a través de la siguiente dirección web: <[http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev\\_anexo/rev\\_032187.pdf](http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf)> –consultado el 27 de julio de 2018–).

<sup>52</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 11, de 12 de septiembre de 2016, páginas 30-32.

<sup>53</sup> Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 108, de 13 de marzo de 2018, páginas 36 y ss.

<sup>54</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 322, de 21 de marzo de 2018, página 5.

efectos, porque minimiza la magnitud de la reducción de la cuantía de las pensiones, porque el mecanismo de ajuste resulta drástico y desproporcionado... (Suárez, 2013a, pp. 25 y ss.); porque el ajuste podría hacerse sobre otros parámetros menos lesivos para los pensionistas (Suárez, 2013b, p. 36), en fin, porque en su regulación el objetivo de dotar de estabilidad presupuestaria al sistema y reducir el gasto público y el déficit público se sobrepone a los mandatos de objetivos o fines del legislador enunciados en los artículos 41 y 50 de la CE (Rodríguez-Piñero y Casas, 2014, p. 18).

La mayor diferencia entre uno y otro consiste en que el primero lleva varios años en aplicación y, por tanto, en el término usualmente empleado, «empobreciendo» las pensiones; mientras que el segundo no ha desplegado por el momento efectos reales sobre la cuantía de las pensiones y se duda de que en algún momento esto se produzca (al menos en el corto plazo).

### 3.2.2.2. *Su postergación temporal (y quizá para siempre)*

De esta posible falta de actuación real del factor de sostenibilidad es de lo que da cuenta la norma de presupuestos, la cual confía su aplicación al acuerdo que se produzca en el seno de la Comisión de Seguimiento para garantizar la sostenibilidad del sistema.

No obstante y en todo caso (quizá como guiño de entendimiento y buena voluntad), retrasa su entrada en vigor a una fecha no posterior al 1 de enero de 2023 (disposición final trigésima octava.Cinco de la Ley 6/2018, de 3 de julio)<sup>55</sup>.

Al igual que sucediera con el incremento adicional de las pensiones, la postergación de los efectos del factor de sostenibilidad responde a la negociación parlamentaria. La iniciativa del Proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para el año 2018 no contenía referencia alguna sobre este particular<sup>56</sup>, a diferencia del incremento de las pensiones.

Ha sido a través de las Enmiendas número 6799 (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y número 6895 (Grupo Parlamentario Vasco –EAJ-PNV–) como se ha postulado este retraso. Su justificación: la necesidad de llevar a cabo esta modificación a la espera de las recomendaciones que sobre esta materia pueda concluir la Comisión de Seguimiento<sup>57</sup>. Efectuada la votación de la Enmienda número 6798 en la Comisión de Presupuestos, dio el siguiente resultado:

<sup>55</sup> Cuestionando este retraso, el señor Simancas Simancas (Grupo Parlamentario Socialista). *Cfr.* DS –Congreso de los Diputados–, número 121, cit., página 54.

<sup>56</sup> *Cfr.* BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-1, página 242.

<sup>57</sup> *Cfr.* BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 4.926-4.297 y 4.997-4.988, respectivamente.

*Cfr.* Enmiendas número 3057 (Grupo Parlamentario Socialista) y 5701 (Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea) por la derogación de este factor, BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 1.995-1.996 y 3.980 a 3.983, respectivamente.

28 votos a favor y 9 abstenciones<sup>58</sup>, incorporándose entonces al Dictamen de la Comisión<sup>59</sup> y llegando con esa redacción a la norma presupuestaria, con alguna pequeña modificación en cuanto a su numeración.

El resultado de la votación muestra el malestar de los grupos políticos de cómo se han llevado a cabo las negociaciones en materia de pensiones de la norma de presupuestos, tildando estas incluso como compra de tiempo, trasladando el mensaje a los pensionistas de «que no son personas, sino mercancía que se puede negociar en unos presupuestos generales del Estado»<sup>60</sup>.

En nada se ve factible la aplicación de este factor tal y como se encuentra actualmente configurado. Su retraso temporal otros 5 años lleva a pensar que sus efectos no se implementarán.

Como señala el profesor Maldonado (2018, p. 128), será necesario lograr un acuerdo que garantice la sostenibilidad del sistema, lo cual puede pasar por un nuevo factor de sostenibilidad en lo relativo a la cuantía inicial, tanto de la pensión de jubilación como de otras pensiones.

Las posibilidades que se ofrecen son muchas, pero para ello la voluntad de diálogo debe primar. La ciudadanía espera con anhelo una acción acorde con sus clases dirigentes.

### 3.2.3. Incremento del porcentaje de la base reguladora de la pensión de viudedad

La disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, tiene como finalidad trasladar a la normativa de la Seguridad Social la Recomendación número 13 del Pacto de Toledo, en relación con la necesidad de mejora de la acción protectora de la pensión de viudedad en los beneficiarios mayores de 65 años en que esta pensión sea su principal fuente de ingresos<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 520, cit., página 100.

<sup>59</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-9, cit., página 259.

<sup>60</sup> Cfr. Intervención del señor Candela Serna, DS –Congreso de los Diputados–, número 122, cit., página 93.

Con una visión distinta, el señor Del Campo Estaún. Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 122, cit., página 100.

<sup>61</sup> Cfr. Recomendación número 13 del Pacto de Toledo (cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 513, cit., página 28:

13. Prestaciones de viudedad y orfandad. La comisión propone la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia –en especial viudedad y orfandad– en línea con lo ya demandado por el Pacto de Toledo en 2003, y que no ha sido llevado a término en su totalidad. Dicha reforma deberá atender, en todo caso, a mejorar las actuales pensiones de viudedad (en particular las de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza) y orfandad (...). En este sentido, la comisión opina que, a efectos de una cobertura adecuada de las situaciones de necesidad, la intensidad protectora debe concentrarse en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad, con 65 o más años, en las que la pensión constituye su principal fuente de ingresos, al objeto de garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del

Fija para tal fin un incremento del porcentaje de la base reguladora que se utiliza para calcular la pensión de viudedad, pasando del 52 % al 60 %. Establece como periodo en el que alcanzar tal meta un espacio de 8 años, a partir del 1 de enero de 2012. Este incremento del porcentaje, también concreta la norma, se efectuará de forma gradual a lo largo de estos años.

Pues bien, nada se había hecho en el tiempo transcurrido (2012-2017)<sup>62</sup>. Pese a las afirmaciones sostenidas durante este periodo, la inacción de estos 5 años contrariaba el sentir de la norma glosada. La previsión legal, o al menos así es entendido, era clara. El incremento del porcentaje se llevará a término «de forma progresiva y homogénea en un plazo de 8 años» (lo que hacía pensar de una manera lógica y ordenada que se produciría un aumento del 1 % anual hasta alcanzar ese 60 % en el año 2020).

Así las cosas, y viendo próximo a concluir el periodo concedido (aliñado con las movilizaciones de los pensionistas de comienzos de año reivindicando pensiones dignas), la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, se afana en cumplir el mandato legal.

Refiere en tal sentido que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de viudedad a favor de pensionistas con 65 o más años que no perciban otra pensión pública, regulado en la mencionada disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, será del 56 % desde el día primero del mes siguiente a la entrada en vigor de esta ley. Además, y para evitar tensiones futuras e incertidumbres, concreta que este incremento alcanzará el 60 % el 1 de enero de 2019.

Lo no hecho hasta ahora se cumple en solo dos ejercicios presupuestarios y además acortando el periodo máximo concedido. Simplemente no llega a entenderse este modo de legislar y de conceder derechos. Si se trata de cuestiones presupuestarias las que hasta el momento han impedido el reconocimiento de este incremento, juéguese con los 3 años que todavía restan para dar forma al cumplimiento de esta obligación, explíquese convenientemente la situación financiera del sistema y las finanzas públicas..., pero no actúen con tal falta de sensibilidad. Es más, cuando ni siquiera se tenía la voluntad de que el incremento inicial para el año 2018 lograra ese 56 %. La iniciativa parlamentaria recogía el 54 %<sup>63</sup> y han sido las Enmiendas número 6797 (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y número 6890 (Grupo Parlamentario Vasco –EAJ-PNV–) las que han dado la redacción final del texto<sup>64</sup>. Una vez más, esta negociación limitada, ajena al Pacto de Toledo, fue elemento de confrontación política. Así se extrae del resultado de la votación

---

cónyuge o conviviente. A tal efecto, la comisión considera que el mecanismo más adecuado sería elevar el porcentaje de la base reguladora que se utiliza para calcular la pensión de viudedad; no obstante, la cuantía resultante nunca podría dar lugar a una pensión de viudedad superior a la pensión de la que esta derive (...).

<sup>62</sup> Esta disposición se ha visto reiteradamente aplazada por la disposición adicional 9 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre; por la disposición adicional 26 de la Ley 2/2012, de 29 de junio; por la disposición adicional 83 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre; por la disposición adicional 27 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre; por la disposición adicional 29 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, y por la disposición adicional 28 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre.

<sup>63</sup> *Cfr.* BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-1, cit., página 174.

<sup>64</sup> *Cfr.* BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 4.925 y 4.994, respectivamente.

de las referidas enmiendas, que dio el siguiente resultado: 27 votos a favor, 10 abstenciones, 28 votos a favor y 9 abstenciones, respectivamente<sup>65</sup>. Una medida buena, positiva, para el conjunto de los pensionistas que no consigue la unanimidad de los grupos parlamentarios. Las tácticas partidistas lastran la consecución de acuerdos.

Sobre la técnica legislativa también es oportuno realizar alguna precisión. La norma enumera solamente 2 de los 4 requisitos contenidos en la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

¿Ha de entenderse que la aplicación de porcentaje más elevado se producirá cuando se trate de pensionistas de viudedad que tengan una edad igual o superior a 65 años y no tengan derecho a otra pensión pública o, además, han de concurrir las exigencias de que estos pensionistas no perciban ingresos por la realización de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia y que los rendimientos o rentas percibidos, diferentes de los señalados, no superen, en cómputo anual, el límite de ingresos que esté establecido en cada momento para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad?

El desarrollo que significa esta norma de la previsión inicial, así como su alusión expresa, llevan a sostener como necesaria la concurrencia de los 4 requisitos. Sin embargo, no puede olvidarse la máxima de que la norma posterior deroga la anterior y podría ser entendible la rebaja de las exigencias contempladas para beneficiar a un mayor número de personas. La magra justificación contenida para sostener las enmiendas de las que trae causa, «mejora técnica», no permite bascular hacia ninguna de las opciones.

Ha sido el Real Decreto 900/2018, de 20 de julio, de desarrollo de la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en materia de pensión de viudedad, el que ha venido a aclarar estas cuestiones<sup>66</sup>. De manera meridiana, su artículo 2, «Requisitos de las personas beneficiarias», concreta estas exigencias (las cuales han de cumplirse de manera acumulativa), aludiendo directamente a las 4 (haber cumplido una edad igual o superior a los 65 años...).

---

La Enmienda número 3030 (Grupo Parlamentario Socialista) fijaba el porcentaje en el 59% y la número 3615 (Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea) en el 60%. *Cfr.* BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 1.977 y 2.464, respectivamente.

<sup>65</sup> *Cfr.* DS –Congreso de los Diputados–, número 520, cit., páginas 100 y 95, respectivamente.

<sup>66</sup> Como recoge su exposición de motivos, esta disposición reglamentaria se promulga con el propósito expreso de facilitar el trabajo a las entidades gestoras de la Seguridad Social en la aplicación del referido incremento.

Su régimen jurídico diferenciado, sometido a unos requisitos específicos, exige de reglas singularizadas en cuanto al procedimiento administrativo, por cuanto la persona beneficiaria que deje de cumplir los requisitos que generan el derecho a la mejora se reintegrará en el régimen general de la pensión de viudedad (aplicación del 52% sobre la base reguladora). Es por ello que su artículo 5 declara que esta mejora no es consolidable, suspendiéndose la misma cuando se pierda alguno de los requisitos aludidos, y concreta a tales efectos las fechas de efectos de la suspensión y sus consecuencias, así como de su posible rehabilitación. Al igual que el artículo 6, fija la obligación de comunicación de cuantas variaciones se produzcan en su situación en el plazo de 1 mes.

Un avance en positivo para los pensionistas que, sin embargo, no consigue aunar las voluntades de las fuerzas políticas. Un nuevo enfrentamiento que dificulta el entendimiento.

### 3.3. TRANSFERENCIAS Y PRÉSTAMOS A LA SEGURIDAD SOCIAL: LA RECURRENTE NECESIDAD DE RECURSOS ADICIONALES

#### 3.3.1. Transferencias corrientes

Sin que esta previsión apareciera en la iniciativa parlamentaria<sup>67</sup>, y fruto de la Enmienda número 6906 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso<sup>68</sup>, el texto de presupuestos final recoge un nuevo párrafo que se incorpora al apartado 2, *in fine*, del artículo 12 de la Ley 6/2018, de 3 de julio. En él se fija la obligación del Estado de aportar a la Seguridad Social una transferencia corriente por importe de 1.333.910 miles de euros para apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social<sup>69</sup>.

La justificación de esta enmienda no es otra que dotar de financiación adicional a la Seguridad Social con la finalidad señalada: alcanzar su equilibrio presupuestario<sup>70</sup>.

Nada se concreta sobre sus plazos, modo de hacerla efectiva u otras exigencias requeridas. No parecen aplicables, sin embargo, los requisitos fijados para la financiación de los complementos por mínimos, pese a encontrarse albergada esta previsión en el mismo apartado legal. Previsiblemente, alguna disposición de desarrollo habrá de encargarse de esos detalles<sup>71</sup>.

Además de ello, se cuestiona con esta regla la tradicional separación de fuentes de financiación antaño pretendida. Su destino son las cuentas de la Seguridad Social, pudiendo hacer frente a cualesquiera prestaciones en diferentes regímenes.

<sup>67</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-1, cit., página 22.

<sup>68</sup> Cfr. BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., página 5.009.

<sup>69</sup> Efectuada la votación de esta enmienda, dio el siguiente resultado: 19 votos a favor y 18 abstenciones. Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, número 520, cit., página 100.

<sup>70</sup> Cfr. una explicación de esta en DS –Congreso de los Diputados–, número 521, cit., página 52.

<sup>71</sup> Recuérdese que el déficit del sistema para el año 2017 se situaba en 18.800 millones de euros –avance: un 1,6% del PIB y la previsión para el año 2018 era del –1,47% del PIB–. Cfr. Comparecencia de la señora ministra de Empleo y Seguridad Social (Báñez García) en la Comisión de Seguimiento para informar sobre la situación actual y perspectivas de evolución futura del sistema de Seguridad Social (a petición propia) y para explicar las medidas que piensa adoptar el Gobierno para garantizar unas pensiones dignas que mantengan el poder adquisitivo y solucionar la situación de déficit de la Seguridad Social, que ha superado el 1% del PIB en los últimos 5 años (a petición del Grupo Parlamentario Socialista). DS –Congreso de los Diputados–, número 420, cit., página 28.

Por esas razones, pese a su loable finalidad (equilibrar las finanzas de la Seguridad Social), las deficiencias de técnica normativa parecen innegables. En todo caso, nótese la diferencia que el precepto presenta si se compara con el seguidamente examinado.

### 3.3.2. Préstamos

#### 3.3.2.1. La regla

La disposición adicional cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, bajo la rúbrica «Préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social», contempla la posibilidad («podrá» reza la norma) de que el Gobierno autorice la concesión por parte del Estado de préstamos<sup>72</sup> a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) por un importe de 13.830.090 miles de euros<sup>73</sup>. Pese a lo abultado de la cifra, la ley es parca cuando establece la mecánica para que se activen estos préstamos: informe previo de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y de la TGSS.

Su objeto, declarado explícitamente en la norma presupuestaria: proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma<sup>74</sup>. Estos préstamos, sintetiza el precepto, no devengarán intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de 10 años a partir de 2019.

#### 3.3.2.2. Las dificultades para la devolución

Aun cuando no cabe duda de lo primero, que serán a interés cero, lo segundo plantea interrogantes o quizá dudas sobre su reintegro. No hay certezas de que esta devolución llegue a

<sup>72</sup> Sobre la necesidad de sustituir los préstamos por aportaciones del Estado, *cf.* Enmienda número 3614 (Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea), BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 2.463-2.464.

<sup>73</sup> Si bien la iniciativa parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos fijaba una cuantía de 15.164.000 miles de euros (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 20-1, cit., p. 162), la Enmienda número 6899 (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) proponía el importe de 14.109.000 miles de euros (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 20-6, cit., p. 5.005), el Dictamen de la Comisión y escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno concretó en 13.830.090 miles de euros (BOCG –Congreso de los Diputados–, núm. 20-9, cit., p. 164). Efectuada la votación de la enmienda, dio el siguiente resultado: 20 votos a favor, 16 en contra y 1 abstención (*cf.* DS –Congreso de los Diputados–, núm. 520, cit., p. 100); lo que denota un importante distanciamiento entre las fuerzas políticas hasta ahora no observada en la tramitación parlamentaria del texto presupuestario en las medidas contenidas en el presente trabajo.

<sup>74</sup> *Cf.* Enmienda número 3029 (Grupo Parlamentario Socialista), BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 1.976-1.977.

producirse. No se hizo ni siquiera en los años de bonanza económica y superávit del sistema de protección social. La coyuntura actual no hace prever que en el escenario próximo se obtengan partidas suficientes para afrontar esta partida<sup>75</sup>.

Además, «llueve sobre mojado». No es esta una cuestión nueva. La situación financiera del sistema público de pensiones está actualmente cuestionada y ya lo estaba el año pasado (disp. adic. novena Ley 3/2017, de 27 de junio)<sup>76</sup>.

Las voces que se han aproximado a estas cuestiones, con mayor o menor acierto, acercan a la zozobra (el sistema está en quiebra) o posibilitan el optimismo (la recuperación del mercado de trabajo, la subida del SMI y correspondiente incremento de ingresos vía cotizaciones...) (Hierro, 2017a, b, c, d y e y 2018a).

Sea como fuere, la necesidad de recursos por el sistema ajenos a las cotizaciones se manifiesta en el corto plazo ineludible. Impuestos finalistas, reforma fiscal, transferencias de créditos... se revelan en la distancia media como imprescindibles.

Las cifras (casi 25.000.000 miles de €) y la continuidad de los préstamos en años consecutivos indican que estamos ante algo «aluvional» y que el equilibrio financiero del sistema dista de haberse logrado. Quizá haya forzosamente que llevar a cabo un cambio de concepto y de denominación.

Todo lleva a pensar, la suma de los montantes y el alejamiento perenne del horizonte en el que hacer frente a la devolución, que estas cuantías nunca se devolverán. Se puede seguir año tras año incluyendo en la norma de presupuestos un retraso de las partidas próximas al vencimiento, se puede seguir jugando financieramente, pero la realidad es unívoca y en estos supuestos son cantidades aportadas por el Estado.

<sup>75</sup> Aunque el texto fija la devolución en ese término de 10 años, no habrá de extrañarse el intérprete de que transcurridos algunos años aparezca la ampliación del plazo de cancelación. Por poner solo algunos ejemplos, *vid.* disposición adicional sexta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, que concede 10 años más, a partir de 2017, del préstamo concedido a la Seguridad Social en 1997 (nada más y nada menos que hace 20 años); disposición adicional sexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, que también amplía por igual periodo (10 años), a partir de 2016, el plazo para la cancelación del préstamo otorgado a la Seguridad Social, o disposición adicional séptima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de similares términos.

La norma presupuestaria que ahora se comenta no falta tampoco a esta cita y en su disposición adicional séptima amplía en 10 años, a partir de 2018, el plazo para la cancelación del préstamo otorgado a la Seguridad Social por el Estado.

<sup>76</sup> Por la que se autorizaba la concesión de préstamos a la TGSS hasta un importe máximo de 10.192.000 miles de euros. Un préstamo anterior se localiza en el artículo 11.Tres de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre.

Siendo posibilistas, sería bueno avanzar en la línea de las transferencias (realidad que toma cuerpo) y abandonar la de los préstamos, que se identifican en la práctica como nunca reembolsables y no pasan de ser un apunte contable en las cuentas del Estado<sup>77</sup>.

#### 4. UN APUNTE FINAL

A lo largo de las páginas precedentes se puede observar sin gran dificultad que existe un enorme distanciamiento entre las fuerzas políticas sobre cuestiones transcendentales para la reforma del sistema público de protección social (planes privados de pensiones, revalorización, factor de sostenibilidad, préstamos a la Seguridad Social...).

La situación financiera del momento hace más necesario que nunca el acuerdo entre las fuerzas políticas en la Comisión de Seguimiento. No con técnicas cortoplacistas y que consigan la mayoría absoluta de las Cámaras para su aprobación (y que además consigan el enfado y el reproche del resto de grupos), se requiere de un acuerdo sólido, refrendado por una gran mayoría que consolide el modelo de protección social logrado.

Las medidas esbozadas por los técnicos, representantes gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales, portavoces de los trabajadores autónomos... están encima de la mesa. Se ha cumplido ya un bienio desde la constitución de la Comisión de Seguimiento. Se precisa de un esfuerzo adicional por los representantes legítimos de los ciudadanos para ganar su confianza. En nada parece contribuir la adopción de medidas aisladas (aunque se trate de desarrollo normativo precedente) que dificultan los acuerdos. Espérese que este se produzca.

Se requiere, como apuntaba el profesor Tortuero (2013, pp. 4-5), en el voto particular formulado en el Informe del Comité de Expertos designado por el Gobierno para delimitar el factor de sostenibilidad, de una auténtica modernización del sistema de protección social (recogiendo numerosas propuestas para ello, Tortuero, 2013, pp. 12-14) y no de un nuevo parcheo. Y en esta tarea han de involucrarse todos y alcanzar el mayor consenso posible. Sin embargo, los antecedentes expuestos caminan en contra.

<sup>77</sup> Cfr. Enmiendas número 3424 y 5901 (Grupos Parlamentarios Esquerra Republicana y Mixto, respectivamente), BOCG –Congreso de los Diputados–, número 20-6, cit., páginas 2.292 y 4.167-4.168, respectivamente.

## Referencias bibliográficas

- Alfonso Mellado, C. L. (2017). Reformas urgentes en materia de trabajo autónomo: medidas laborales. *Revista de derecho social número, 80*, 27-54.
- Aragón Gómez, C. (2014). Otra vuelta de tuerca a la reducción de la cuantía de las pensiones: 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. *Revista de información laboral, 1*, 19-43.
- Ballester Pastor, I. (2017). ¿La Ley de reformas urgentes del trabajo autónomo cumple las expectativas? Primeras valoraciones. *Iuslabor, 3*, 277-286.
- Cabero Morán, E. (2018). La actualización del marco reglamentario de los planes y fondos de pensiones a la sombra del factor de sostenibilidad: el Real Decreto 62/2018. *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales, 39*, 92-95.
- Costa Reyes, A. (2017). ¿Reformar las pensiones de nuevo? Cambio o desconfiguración. *Nueva revista española de derecho del trabajo, 198*, 179-219.
- Devesa Carpio, J. E., Devesa Carpio, M., Meneu Gaya, R., Domínguez Fabián, I. y Encinas Goenechea, B. (2015). El índice de revalorización de las pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema de pensiones español. *Revista de Economía Aplicada, 68(23)*, 103-125.
- Gala Durán, C. (2014). Un nuevo modelo de pensión de jubilación: el impacto del índice de revalorización anual y del factor de sostenibilidad. *Iuslabor, 1*, 1-10.
- Hierro Hierro, F. J. (2017a). Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo (Sesiones 1 a 5), *Nueva revista española de derecho del trabajo, 195*.
- Hierro Hierro, F. J. (2017b). Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo (Sesiones 6 a 10), *Nueva revista española de derecho del trabajo, 196*.
- Hierro Hierro, F. J. (2017c). Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo (Sesiones 11 a 15), *Nueva revista española de derecho del trabajo, 198*.
- Hierro Hierro, F. J. (2017d). Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo (Sesiones 16 a 20), *Nueva revista española de derecho del trabajo, 199*.
- Hierro Hierro, F. J. (2017e). Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo (Sesiones 21 a 24), *Nueva revista española de derecho del trabajo, 202*.
- Hierro Hierro, F. J. (2018a). Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo (Sesión 25), *Nueva revista española de derecho del trabajo, 209*.
- Hierro Hierro, F. J. (2018b). El valor de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo en entredicho. *Nueva revista española de derecho del trabajo, 210*, 261-278.
- Hierro Hierro, F. J. y Sempere Navarro, A. V. (2018). Contenido sociolaboral de la LPGE para 2018. *Aranzadi digital, 1* (BIB 2018\10756).

- Maldonado Molina, J. A. (2018). El factor de sostenibilidad en Europa y España. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 1(III), 110-134.
- Monereo Pérez, J. L. (2017). ¿Nuevas metas y tuteladas para los trabajadores autónomos? Sobre el sentido y alcance de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo (comentario de urgencia). *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 13, 13-38.
- Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A. (2008). *Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma. Documentos de trabajo 137/2008*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A. (2013). Los planes y fondos de pensiones en el contexto de la reforma de los sistemas de protección social: ¿continuidad o renovación? *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 31.
- Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. (2014). *La sostenibilidad de las pensiones públicas: análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*. Madrid: Tecnos.
- Monereo Pérez, J. L. y Vila Tierno, F. (Eds.). (2017). *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo*. Granada: Comares.
- Montoya Melgar, A. (2018). Las reformas urgentes del trabajo autónomo. *Nueva revista española de derecho del trabajo*, 205, 11-18.
- Nicolás Bernad, J. A. (2018). [Controversias jurídicas en materia de Seguridad Social en la aplicación de la Ley 6/2017, de reformas urgentes del trabajo autónomo y propuestas de mejora](#). *RTSS.CEF*, 422, 27-59.
- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. (2014). El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, 5, 1-23.
- Roqueta Buj, R. (2010). *Las mejoras voluntarias de la Seguridad Social: los planes/fondos de pensiones y los contratos de seguro*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Suárez Corujo, B. (2013a). El factor de sostenibilidad: ¿el caballo de Troya del sistema público de pensiones? *Temas laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 121, 13-35.
- Suárez Corujo, B. (2013b). Las sombras de la inquietante Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de Seguridad Social. *Documentación Laboral*, 99, 35-56.
- Suárez Corujo, B. (2015a). El nuevo modelo (in)constitucional de pensiones: sostenibilidad financiera versus sostenibilidad social. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, Extra 2*.
- Suárez Corujo, B. (2015b). La amenazada centralidad de los regímenes de reparto en los sistemas de pensiones de la Unión Europea. El caso español. *Nueva revista española de derecho del trabajo*, 177, 187-207.
- Suárez Corujo, B. (2016). El previsible fracaso del índice de revalorización de las pensiones públicas: ¿reforma o empobrecimiento de los pensionistas? *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 9, 165-177.

- Suárez Corujo, B. (2017). La ruptura silenciosa del sistema público de pensiones. Sobre el informe «Actualización del Programa de Estabilidad». Reino de España 2017-2020. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 46.
- Suárez Corujo, B. (2018). [Pensiones y prórroga de presupuestos: la ilegalidad de una revalorización de pensiones aprobada por real decreto como última manifestación de la necesidad urgente de una reforma](#). *RTSS.CEF*, 421, 77-93.
- Tortuero Plaza, J. L. (2013). <[http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15585/doc155823\\_VOTO\\_PARTICULAR\\_de\\_Jose\\_Luis\\_Tortuero\\_Plaza\\_AL\\_Informe\\_del\\_Comite\\_de\\_Expertos\\_sobre\\_el\\_factor\\_de\\_sostenibilidad\\_del\\_sistema\\_publico\\_de\\_pensiones\\_\(7-6-2013\).pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15585/doc155823_VOTO_PARTICULAR_de_Jose_Luis_Tortuero_Plaza_AL_Informe_del_Comite_de_Expertos_sobre_el_factor_de_sostenibilidad_del_sistema_publico_de_pensiones_(7-6-2013).pdf)> (consultado el consultado el 27 de julio de 2018).
- Tortuero Plaza, J. L. (2014). 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: régimen jurídico. *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, 5, 109-130.
- Villa Gil, L. E., de la (2017). Historia del Derecho de la protección social. En J. L. Monereo Pérez y G. Rodríguez Iniesta (Dir.) y J. A. Maldonado Molina y A. L. de Val Tena (Coords.), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*. Murcia: Ediciones Laborum.

