

# REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE REVALORIZACIÓN Y GARANTÍA DE LAS PENSIONES Y SU APLICACIÓN EN 2022. ALERTA PARA NAVEGANTES

JOSÉ LUIS TORTUERO PLAZA

---

NET21 NÚMERO 10, MARZO 2022

La reforma estrella que da nombre a la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (en adelante LGyS), es la relativa a la revalorización de las pensiones con la consiguiente derogación del índice de revalorización creado por 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, y tantas veces suspendido en su aplicación {(art. 7.1.b) del Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre; disposición adicional única del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero y la disposición adicional 48 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre)}.

La ordenación se integra en el nuevo artículo 58 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS) en el que, en línea con la recomendación 2 del Pacto de Toledo, se recupera la garantía del poder adquisitivo a través de una actualización de las pensiones en función de la inflación del ejercicio anterior, en plena sintonía con el artículo 50 de la Constitución.

Con el marco legal de referencia, el previsto en el TRLGSS, la norma que cuantifica la revalorización de las pensiones es generalmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La singularidad del 2021 ha sido la falta de conexión, especialmente en esta materia, entre la LGyS y la LPGE.22. La explicación "inexplicable" es la siguiente. Cuando se tramita la LPGE el artículo 58 el TRLGSS – y el art. 27 de la Ley de Clases Pasivas- no estaba reformado, por lo cual tras regular la revalorización para el año 2022, la Disposición adicional cuadragésima quinta de la LPGE.22 establece la suspensión del artículo 58 del TRLGSS –y del 27 de la LCP- , añadiendo que "en 2022 la actualización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo

establecido en el título IV y disposiciones concordantes de esta ley, no siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado". El desencuentro se produce cuando la LGyS modifica el artículo 58 del TRLGSS y la LPGE.22 no lo incorpora en su tramitación parlamentaria. Este galimatías y otras circunstancias se explican en la Exposición de Motivos del Real Decreto 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022.

Sin perjuicio de esta singularidad, lo esencial es que hemos recuperamos una forma de revalorización cuyo primer antecedente lo encontramos en la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, cuyo artículo 4 establecía:

El artículo 4 (Revalorización) establecía que "Las pensiones que se causen con aplicación de las modificaciones introducidas en la presente Ley, serán revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año".

La revalorización de las pensiones considerando exclusivamente la inflación registrada con plena garantía del mantenimiento de poder de compra se consolidó en la primera declaración del Pacto de Toledo (1995) y se concretó jurídicamente -en el marco del acuerdo de diálogo social (1996)- en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

La nueva ordenación establece que la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año se realizará de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior, con la garantía de que, en el caso infrecuente de inflación negativa las pensiones no sufrirán merma alguna. Adicionalmente y con la misma finalidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de la pensiones y de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, se prevé la realización, cada cinco años, por parte del Gobierno y en el marco del diálogo social, de una evaluación de los efectos de la revalorización anual que contendrá, en su caso, una propuesta de actuación de la que se dará traslado a la Comisión parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

La fórmula utilizada ofrece claridad y es conocida de antemano sin necesidad de utilizar proyección y corregirlas o no -con la compensación de la popular "paguilla"- según los datos reales. En el 2022 se ha utilizado la inflación promedio de los últimos doce meses hasta noviembre de 2021. Igual se realizará en años sucesivos, en el año 2023 la revalorización se hará con la inflación promedio entre diciembre de 2021 y noviembre de 2022.

No ha cambiado el límite de las pensiones revalorizables en relación con la pensión máxima fijada en cada LPGE. De esta forma, El importe de la pensión, una vez revalorizada, estará limitado a la cantidad de 2.819,18 euros para 2022, entendiendo esta cantidad referida al importe de una mensualidad ordinaria, sin perjuicio de las pagas extraordinarias que pudieran corresponder. Dicho límite mensual será objeto de adecuación en aquellos supuestos en que el pensionista tenga derecho o no a percibir 14 pagas al año, comprendidas en uno u otro caso, las pagas extraordinarias, a los efectos de que la cuantía no supere o pueda alcanzar, respectivamente, 39.468,52 euros, en cómputo anual.

#### **A. Un sistema de revalorización sin límites: del blanco al negro en un año de superposición y acumulación de sistemas.**

Aunque es fácil realizar valoraciones a posteriori, hubiera sido razonable incorporar a la fórmula de revalorización de las pensiones un mecanismo de control que limitara su crecimiento sin límite. Era previsible entender que el parón productivo –prácticamente mundial- producido por la pandemia, provocaría efectos en el espacio de recuperación de las economías y, entre ellos, un descontrol en la evolución de la inflación. En la zona del euro, la inflación interanual pasó de un nivel negativo del -0,3% en el último trimestre de 2020 al 2,8% en el tercer trimestre de 2021, alcanzando el 4,1% en octubre. La variación anual en España evoluciono desde el -0,8 % en noviembre del 2020 al 5,5% en noviembre del 2021 (INE). Situándonos así en la tasa más alta del IPC desde el año 1992.

A comienzos del 2022 el impacto de los efectos referidos ha provocado una continuidad en la elevación del IPC, que se agravará notablemente y según todas las previsiones como consecuencia de la invasión de Ucrania por Rusia.  
Alerta para navegantes

Conforme al IPC promedio entre los meses de diciembre de 2020 y noviembre de 2021, la cuantía de las pensiones contributivas del sistema y las de clases pasivas sufrirán un incremento del 2,5%. Junto a ellas, experimentarán un alza mayor las pensiones mínimas, las no contributivas, las de por hijo a cargo y el Ingreso Mínimo Vital, que será del 3% LPGE.22, art.45.1) No obstante, antes de realizar esta operación, las pensiones serán incrementadas en la diferencia entre el 0,9 % que se determinó para el 2021 y 2,5% real, esto es, se incrementarán en un 1,6 % adicional. En definitiva, las pensiones se incrementarán en 2022 en un 4,1 %. El porcentaje se elevará al 4,6% (1,6% + 3%) para las pensiones mínimas, las no contributivas, las de por hijo a cargo y el Ingreso Mínimo Vital.

El coste se sitúa en torno a 6.500 millones de euros, de los cuales 2.600 millones corresponden a la compensación y 3.900 millones a la revalorización en curso. Las medidas aprobadas afectan a 11,5 millones de prestaciones.

Sin perjuicio de los datos económicos referidos que hablan por sí solos, lo destacable -aunque no nuevo, de ahí su relevancia- es que el incremento de 6.500 millones de euros (en términos porcentuales, el 4,1% y el 4,6%) sumado a la nómina de pensiones sobre el que opera, constituirá la base de cálculo de la próxima revalorización. En definitiva, el porcentaje que apliquemos para el 2023 y años sucesivos tendrá un mayor coste.

La reflexión se centra no en la fórmula utilizada, sino en la ausencia de algún mecanismo de control en los tiempos de crisis pandémica en que se aplica, en la situación financiera del sistema y en los retos de sostenibilidad del sistema que no pueden situarse en un espacio de confrontación con la garantía de suficiencia, olvidando los equilibrios necesarios. A todo ello se añade ahora las consecuencias de la guerra y de la postguerra.

Añadimos al sistema una nueva tensión financiera, a mi juicio innecesaria. Hubiera sido plenamente asumible, por ejemplo, que el cambio de sistema implicara tabla rasa, esto es, la no aplicación de la paga compensatoria. Las justificaciones hubieran sido múltiples. No acumular los efectos de dos sistemas distintos que coinciden en este año pero que desaparecen en el próximo año (esto hubiera evitado la subida de la compensación del 1,6 % que actúa encareciendo el 2,5% del año 2022 y sucesivos). La trascendencia de la sustitución del durísimo índice de revalorización por la revalorización vinculada a la inflación media registrada en el ejercicio anterior. Finalmente, entre otros, la garantía de que, en el caso infrecuente de inflación negativa,

las pensiones no sufrirán merma alguna. En definitiva, hubieran existido múltiples justificaciones razonables, aunque ya es agua pasada.

Junto a estas consideraciones, también hubiera sido razonable establecer un límite de crecimiento de las pensiones con elementos de ponderación, fijando un tope asumible financieramente y revisable periódicamente, como lo es el sistema mismo. Las fluctuaciones económicas derivadas de la pandemia pasada y presente son razones y ahora de tal peso que no exigen muchas aclaraciones, basta recordar los datos ya referidos de España, que ha transitado desde el -0,8 al 5,4 % en un año escaso. Y reiteramos las previsiones elevadísimas para el 2023 (según el INE El indicador adelantado del IPC sitúa su variación anual en el 7,4% en febrero de 2022, más de un punto por encima de la registrada en enero) que condicionaran la revalorización de las pensiones para el referido año.

## **B. ¿Nuestro sistema de revalorización es el más equitativo y equilibrador en términos de suficiencia?**

En las sucesivas etapas históricas, siempre ha sido un objetivo el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, normalmente en los tiempos modernos mediante la vinculación de las pensiones al IPC. En definitiva, esto significa aplicar a cada pensión el porcentaje que se fije con carácter anual, que refleja la evolución de los precios de un conjunto de bienes y servicios.

La aplicación de un porcentaje fijo sobre una pensión variable produce que el resultado del mantenimiento del poder adquisitivo de la pensión sea prácticamente individualizado. La excepción es cuando el porcentaje se aplica a pensiones mínimas o no contributivas siempre que tengan una cantidad fija y mantiene el mismo efecto cuando es variable, aunque sea por la valoración de factores no contributivos.

Con este escenario podríamos decir que cada pensionista ve actualizada su pensión en función del esfuerzo contributivo histórico que realizó antes de ser pensionista. En efecto, en la medida en que el esfuerzo contributivo es la base de cálculo de la pensión y la pensión es la base de cálculo de la revalorización, el esfuerzo contributivo de la vida activa se proyecta a lo largo de toda la vida del pensionista.

Cabe preguntarnos si efectivamente el pensionista debe seguir inmerso en las reglas del sistema contributivo o si por el contrario una vez que se accede a

la pensión deja de formar parte de esa estructura. En definitiva, la pregunta es sí el esfuerzo contributivo de la vida activa debe proyectarse a lo largo de toda la vida de pensionista.

La fórmula de aplicar porcentajes sobre estructuras contributivas, esto es, sobre la pensión o sobre la base reguladora de la misma, es una fórmula incorrecta utilizada por nuestro sistema para valorar circunstancias o parámetros de carácter asistencial iguales para todos y ajenos a la estructura contributiva. La crítica que se ha realizado es que el elemento asistencial que se exige y se mide es igual para todos, pero el resultado de la aplicación del porcentaje sobre una base variable, produce un efecto distinto e individualizado. De esta forma a mayor pensión mayor impacto de la circunstancia o del elemento asistencial, con el resultado de mayor pensión final.

Traspassando las reflexiones realizadas al tema de la revalorización que nos ocupa, la situación a mi juicio criticable es la siguiente. El elemento que utilizamos para medir el IPC impacta -sin grandes matices - a todos los pensionistas por igual. Sin embargo, cuando aplicamos ese valor a cada pensión individual la compensación que realizamos a cada pensionista es diferente. Utilizando una fórmula gráfica, si la barra de pan sube un 2 % y las pensiones suben un 2 %, con el incremento de la pensión, unos pensionistas, podrán comprar media barra de pan y otros podrán comprar tres barras.

No parece que el resultado sea equitativo pero, aún más, contribuye frontalmente a que las pensiones insuficientes sean más insuficientes y las más suficientes sean más suficientes. En definitiva, afrontamos de forma posiblemente inadecuada el mandato del artículo 50 CE.

Una fórmula más equitativa podría ser la siguiente:

De *lege ferenda* podría plantear que el incremento de las pensiones con el IPC debería aplicarse a la pensión media del sistema y el resultado obtenido, una cantidad fija, constituiría el incremento igualitario para todas las pensiones del sistema.

Es cierto que un sistema como el descrito tiene el grave inconveniente -que debería ser corregido- de penalizar aún más a las pensiones máximas que, de por sí, ya están penalizadas, al tener limitados los importes de reconocimiento inicial y revalorización, en relación con el mayor esfuerzo contributivo realizado durante un largo periodo de la vida laboral.