



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en DADE

## El mandato constitucional de “actualización” de las pensiones

Presentado por:

*Claudia Roca Álvarez*

Tutelado por:

*José Miguel Vidal Zapatero*

*Valladolid, 3 de Julio de 2020*

## **RESUMEN**

Este trabajo trata la problemática existente en torno a la revalorización de las pensiones como garantía de la suficiencia económica para los ciudadanos durante la tercera edad. Concretamente, se centra en la evolución que ha sufrido la interpretación del artículo 50 de la CE desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la actualidad. Se desarrollará a través del análisis de la legislación positiva, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el estudio de la eficacia del propio precepto como principio rector de la política social y económica vinculado al Estado Social. Este estudio incide sobre el margen de actuación que el artículo 50 de la CE otorga al legislador en esta materia, en particular, tras las sucesivas reformas legislativas que tienen lugar desde la crisis del año 2009, analizando el problema de la sostenibilidad del sistema público de pensiones, así como la limitación constitucional del principio de estabilidad financiera introducido por el artículo 135 CE. Se pretende valorar de forma crítica la actuación político-legislativa, la interpretación constitucional, así como las posibles perspectivas de cara al futuro, sobre los mecanismos de revalorización que garanticen la propia viabilidad del sistema.

## **ABSTRACT**

This paper deals with the ongoing debate around the revaluation of pensions and the security of the economic self-sufficiency for the senior. It is mainly focused on the evolution of the interpretation of the article 50 of the Spanish Constitution that was approved in 1978 until nowadays. It is going to be carried out through the analysis of the positive legislation, the Constitutional Court jurisprudence and, consequently, the effectiveness of the precept itself being the guiding principle of social and economic policy, linked to the Social State. This project points out the scope for action that the article 50 grants the legislator in this matter after the successive legislative reforms that have taken place since the crisis of 2009, analysing the problem of the public pension system sustainability, as well as the constitutional inclusion of the principle of financial stability of the article 135. The aim is to argue in a critical manner the political and legislative action, the constitutional interpretation, as well as the possible perspectives for the future setting up the mechanisms of pensions revaluation that guarantee the system's own viability.

## **KEY WORDS**

Actualización de las pensiones; artículo 50 CE; suficiencia económica; tercera edad; IPC; Índice de Revalorización; principio rector de la política social y económica; Pacto de Toledo; STC 49/2015; sostenibilidad financiera; estabilidad presupuestaria.

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	5
2.	EL ESTADO SOCIAL Y EL ARTÍCULO 50 EN EL PROCESO CONSTITUYENTE .....	8
2.1.	Los Pactos de la Moncloa y la crisis económica de 1973 .....	8
2.2.	El Estado Social y el artículo 50 en el proceso constituyente .....	12
2.2.1.	El Estado Social en la Constitución Española .....	12
2.2.2.	El Tribunal Constitucional y el Estado Social .....	13
2.2.3.	El artículo 50 en el proceso constituyente y la vulnerabilidad de la “tercera edad” .....	15
2.3.	Características e interpretación de la Constitución Española.....	18
2.4.	Eficacia de la Constitución Española.....	20
3.	LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA ...	21
4.	EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 50 Y SU VINCULACIÓN AL LEGISLADOR..	27
4.1.	STC 134/1987 de 21 de julio .....	30
4.2.	STC 100/1990 de 30 de mayo .....	32
5.	LA REGULACIÓN DE LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES A NIVEL SUPRANACIONAL .....	33
5.1.	El Convenio 102 de la OIT sobre la norma mínima de la Seguridad Social de 1952 .....	33
5.2.	La Carta Social Europea de 1961 .....	33
5.3.	La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....	34
5.4.	Las Recomendaciones de la Comisión Europea .....	34
6.	Evolución legislativa de la actualización de las pensiones en España.....	35
6.1.	Competencia normativa .....	35
6.2.	Legislación en los años 80 y 90 .....	36
6.3.	El Pacto de Toledo y la Ley 24/1997 .....	38
6.4.	Evolución del mecanismo de revalorización desde 1999 hasta el 2010.....	40
6.5.	Años 2010-2011: fin del IPC y reforma del artículo 135 de la CE .....	41
6.6.	Real Decreto Ley 28/2012 y STC 45/2015, de 5 de marzo .....	44
6.6.1.	Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2015, de 5 de marzo.....	46
6.6.2.	Medidas adoptadas en la UE y la sentencia de la corte constitucional italiana 70/2015.....	49
6.7.	Año 2013: nuevo Índice de Revalorización del Comité de Expertos .....	51
6.7.1.	La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de la Seguridad Social .....	51
6.7.2.	Constitucionalidad del Índice de Revalorización .....	60
6.8.	Del año 2018 al 2020: Futuro indeterminado .....	61

6.9.	Síntesis de la evolución legislativa de la revalorización de las pensiones.....	64
7.	CONCLUSIONES .....	66
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70
8.1.	Bibliografía.....	70
8.2.	Webgrafía .....	71
8.3.	Jurisprudencia.....	73
8.4.	Legislación.....	73
8.5.	Otros.....	74

## 1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas constitucionales surgidos tras la Segunda Guerra Mundial transformaron el Estado Liberal clásico desde el propio concepto de libertad e igualdad dando lugar a lo que hoy conocemos como Estado Social cuyo fin último es garantizar el bienestar de los ciudadanos mediante la reducción de la desigualdad social que ha ido consolidándose a lo largo de la historia.

La Constitución Española, como norma suprema del ordenamiento jurídico, consagra esta cláusula en su artículo 1.1 donde dispone: “España se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

En este contexto es donde se originan los derechos sociales y económicos como única posibilidad de garantizar entre los individuos la libertad e igualdad efectivas y, por lo tanto, permitir a estos alcanzar una vida digna que, sin la intervención del Estado, no hubieran logrado.

Es en este grupo de derechos donde se encuentra el artículo 50 CE integrado por una serie de medidas de protección y de asistencia a los ciudadanos durante la tercera edad que, los poderes públicos deben garantizar mediante una doble acción: la primera, la garantía de la suficiencia económica y, la segunda, la promoción de prestaciones sociales derivadas de los problemas específicos de este colectivo (en concreto, de salud, vivienda, cultura y ocio).

Las personas, durante la tercera edad, son un colectivo considerado vulnerable cuyo ingreso principal son las pensiones mensuales percibidas del sistema público de la Seguridad Social. De este modo, la actualización periódica de las pensiones supone un elemento esencial que integra este derecho puesto que es clave para combatir el riesgo de pobreza en el que se encuentran muchas personas durante la tercera edad y, al mismo tiempo, garantizar la adecuación de tales pensiones en relación al tiempo de cotización durante la actividad laboral. Como contrapartida, esto implica un considerable gasto público en pensiones por jubilación el cual, desde el 2016, supera el 20% del gasto total y continúa aumentando año tras año.

Actualmente, nos enfrentamos a un futuro incierto puesto que la situación económica y financiera del sistema de la Seguridad Social está generando un debate público donde se cuestiona la propia capacidad del sistema para garantizar la suficiencia financiera, así como su sostenibilidad a largo plazo puesto que los datos aportados por los diversos organismos oficiales no son nada esperanzadores.

En cuanto a la perspectiva de este debate, cabe señalar que cuando nos referimos al “problema de las pensiones” debemos superar el enfoque tradicional que entiende la pensión como una cobertura de las necesidades básicas de las personas mayores derivada de su debilidad económica y del deterioro físico y psíquico. Al contrario, en la actualidad lo que se pretende es lograr el bienestar social eliminando las situaciones de exclusión a las que este colectivo está cada vez más condicionado. Por esto, tanto la suficiencia económica como las acciones específicas del poder público, son necesarias para la integración de este colectivo y, entender esta pensión como una forma de subsistencia sería erróneo y tendría consecuencias negativas para la economía y para el Estado Social.

Desde el punto de vista demográfico, los retos del sistema público de pensiones a medio y largo plazo son cada vez más desafiantes como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población. Esto se debe, por un lado, al aumento de la esperanza de vida (una persona con 65 años en el 2017 tiene una longevidad esperada de casi 6 años más que en 1975), y, por otro lado, a la caída en picado de la tasa de natalidad desde el 2009. Además, si tenemos en cuenta la entrada al sistema de pensiones de la denominada generación del “baby boom”, obtenemos un resultado en el que la población mayor de 67 años supone hoy el 16 % pero se proyecta que represente a partir del 2040 más del 30%.<sup>1</sup>

Como en el resto de países miembros de la UE, el gasto público destinado a las pensiones, a través del sistema de la Seguridad Social, está experimentando un crecimiento progresivo representando una proporción mayor dentro del PIB. Sin embargo, este aumento del gasto no parece cubrirse con los ingresos del sistema pues las cuentas de la Seguridad Social han pasado de un superávit en la fase expansiva del ciclo a generar, desde el 2011, un déficit estructural que se ha ido agravando pese a que la creación de empleo haya mejorado en el 2019 (se pasa de un déficit de -487,30 millones de € en 2011 a -16.793,00 millones de € en marzo de 2019).<sup>2</sup>

Sin embargo, estas adversidades demográficas y económicas, no deben dejar vacío de contenido el artículo 50 CE puesto que estamos ante un mandato que vincula al legislador y, aunque no establezca un método concreto de revalorización, el poder público debe garantizar a este colectivo la suficiencia económica y la protección de las pensiones frente a los efectos de la inflación.

Desde 1995, se ha buscado el consenso político en esta materia a través del Pacto de Toledo, un acuerdo aprobado por las diversas fuerzas políticas, donde se estableció el criterio del IPC como mecanismo de revalorización de las pensiones siendo un acuerdo “fácil” de alcanzar puesto que el crecimiento de la economía española y los altos niveles de empleo permitían una revalorización incluso por encima del IPC. Sin embargo, tras la crisis económica del 2009, la revalorización de las pensiones ha pasado por muchas reformas y, al mismo tiempo, se ha incluido en la Constitución una limitación al legislador en este ámbito al ser aprobado el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del artículo 135 CE.

Las reformas del sistema de pensiones introducidas en los últimos años han afrontado la viabilidad del sistema a través del retraso de la edad de jubilación, la introducción de un factor de sostenibilidad que liga la pensión inicial al incremento de la esperanza de vida y, la aprobación de un nuevo mecanismo que condiciona la revalorización anual de las pensiones al equilibrio presupuestario del sistema.

Ante estas reformas, lo que debemos plantearnos es el alcance que tiene el art. 50 CE y el margen de actuación que deja al legislador pues este es amplio, pero no ilimitado ya que es un derecho social consolidado y, cualquier recorte, deberá estar suficientemente justificado priorizando en todo caso los objetivos establecidos por el constituyente en los artículos 41 y 50 CE.

---

<sup>1</sup> Hernández de Cos, P.: “El sistema público de pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma”. Banco de España. 2017. Documentos Ocasionales núm. 1701.

<sup>2</sup> Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2019. Ministerio de Trabajo, migraciones y seguridad Social. Tomo III.

Por otro lado, la Comisión del Pacto de Toledo y el legislador presupuestario se enfrentan a nuevos retos generados por la crisis sanitaria puesto que el escenario económico ha cambiado de forma rápida y, los objetivos fijados por la Comisión antes de la crisis, se pueden ver frustrados por la caída de los ingresos y el elevado nivel del gasto público para hacer frente a las nuevas necesidades sociales. Esto implica que será difícil llegar a un consenso pues la hegemonía que mantuvo el IPC desde la crisis de 1973 hasta el 2010 tiene su fundamento en la fase expansiva por la que pasó la economía española permitiendo establecer índices reales que reflejaran el coste de vida sin suponer un gran esfuerzo para el presupuesto de la Seguridad Social.

Más allá de lo que sería deseable para la protección de este grupo de personas de mayor edad, vamos a analizar la finalidad que el constituyente quiso dar a este mandato constitucional, y cómo se ha materializado en las sucesivas leyes positivas incidiendo en las modificaciones que se produjeron desde la crisis del 2009 junto con la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria que ha inferido en la fuerza del mandato del art. 50 CE al aumentar las posibilidades de justificar las pérdidas de poder adquisitivo de este colectivo.

De esta forma, la revalorización de las pensiones ahora se va a ver limitada por dos factores: el contexto económico (reserva de lo posible), y, al mismo tiempo, por el mandato de equilibrio presupuestario que garantice la sostenibilidad del sistema (art. 135 CE) aunque, en ningún caso, esté principio debe influir en la determinación de las prioridades del gasto público, pues el constituyente es muy claro al establecer una protección concreta para este colectivo.

Por consiguiente, el objeto de este trabajo consiste en concretar en qué medida el legislador está limitado o vinculado por el mandato constitucional de la “actualización de las pensiones” exponiendo por el siguiente orden: los precedentes del artículo 50 CE, su naturaleza jurídica vinculada a la configuración de España como Estado Social, el concepto de suficiencia económica junto con los tipos de pensiones existentes en el sistema público de la Seguridad Social, la efectividad del precepto mediante la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional (sobre todo ante los “recortes sociales”), y la legislación positiva que lo desarrolla pues, al fin y al cabo, esta efectividad va a depender de la “voluntad política” del poder público y del acuerdo social alcanzado en cada momento.

## 2. EL ESTADO SOCIAL Y EL ARTÍCULO 50 EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

### 2.1. Los Pactos de la Moncloa y la crisis económica de 1973

La economía española en 1977 se encontraba en una profunda recesión causada por varios factores de carácter internacional, como fueron la crisis del petróleo y el desorden monetario internacional. Junto a esto, en España, se daban otras circunstancias que agravaban la situación pues había una fuerte dependencia energética y una débil estructura productiva además de una inactividad política ante la crisis en periodos anteriores.

Los datos económicos en este periodo eran alarmantes: las importaciones superaban en más del doble a las exportaciones por lo que había un déficit exterior que aumentaba año tras año pasando de los 3.500 millones de dólares en 1975 a los 5.000 millones de dólares en 1977. Por consiguiente, la deuda exterior acumulada entre 1973 y 1977 fue de 14.000 millones de dólares. Todo ello, causó una subida generalizada de los precios y, mientras que desde la crisis del petróleo los países industriales habían conseguido reducir en casi la mitad el aumento de los precios, en España se habían doblado.

Como consecuencia, el coste de la vida se había encarecido en un 20% en 1976 y amenazaba con llegar a un 30% en 1977 (frente al 10% de media en los países de la OCDE). A todo ello, se unía la tasa de paro que alcanzaba el 5%, la cual, para la época, era muy alta.<sup>3</sup>

Por lo tanto, la elevada inflación, así como el aumento del paro produjeron la denominada “estanflación” algo que, hasta el momento, escapaba de la teoría económica pues son dos variables con una marcada relación inversa. Esto se podía explicar por varios factores estructurales de la economía española, como el alto endeudamiento del sector privado y público, una estructura productiva poco competitiva, y una financiación pública muy limitada para garantizar los servicios y prestaciones sociales que el Estado de bienestar moderno requería.

Nos encontramos, por lo tanto, ante un periodo culminante en el proceso de reforma política sumida bajo la primera crisis económica moderna de larga duración siendo el “reflejo de cambios profundos en la estructura productiva que, en el caso de España, venía a poner punto y final a una larga etapa de auge económico”.<sup>4</sup>

La forma de afrontar esta situación económica sería del mismo modo en que se aprobó la reforma política, a través del consenso. Es entonces cuando del propio discurso de Fuentes Quintana, vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos en 1977, se manifiesta la voluntad de poner en marcha el programa de Reforma Económica marcando las nuevas directrices que tomará la política económica y, en cierto grado, las prestaciones sociales.

Realizando un análisis sobre este discurso que enmarca los requisitos económico-sociales de los Pactos de la Moncloa, Fuentes Quintana comienza recalando la obviedad de que la economía no puede continuar del mismo modo ni aplicarse soluciones fáciles, pues de lo

---

<sup>3</sup> CABRERA, M.: “Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos frente a la crisis” 1. ¿La hora de la economía? 2010, UCM.

<sup>4</sup> DOMÍNGUEZ MARTINEZ, J.M. (2017): “La crisis económica de los 70 y los Pactos de la Moncloa” N.º 20.2017. Dialnet.

contrario no se “construye la democracia, sino que se practica la demagogia”. Por otro lado, era obvia la necesidad de mejorar las prestaciones sociales afirmando que ha habido una “crisis continua” en el terreno sanitario, educativo, así como un empobrecimiento de la población reflejado en todos los datos negativos de las principales variables económicas.

Por ello, la política de precios va a ser prioritaria en la Reforma Económica pues, como continúa en su discurso, es “necesario dominar la inflación para dominar el paro de modo duradero, reducir déficit exterior y caminar hacia una sociedad más justa”.

Como contrapartida de esas políticas económicas, que supusieron un gran esfuerzo para todos los agentes económicos, se asumen, por parte del poder público, unos compromisos y protección a los intereses de las “clases modestas y populares” utilizando “a fondo” la política de ingresos y gastos públicos como instrumento de distribución de la renta y de la riqueza. Y, la “tan esperada reforma fiscal” haría que cada grupo social contribuyera a ese esfuerzo según sus posibilidades económicas.

En lo que respecta al modelo económico que más adelante quedará reflejado en la Constitución Española, Fuentes Quintana establece que los problemas se abordarían desde la “creencia firme en las ventajas de la libertad económica y de la economía de mercado”, eliminando “intervencionismos ineficientes y estériles” pero sin temor a intervenir para acortar las “aberraciones del mercado”; y todo eso se haría en el contexto democrático, buscando acuerdos y transacciones, ya que la “oposición es parte del poder”.<sup>5</sup>

Los problemas económicos afectaban al conjunto de la sociedad y, por ello, solo cabía esperar la colaboración responsable de todos los grupos y partidos políticos. Así, una semana después del discurso, el Gobierno ofrece un programa concreto de política económica de cuyo contenido y propósito tendrían todos los ciudadanos “una información clara y veraz en respuesta a la colaboración que se esperaba de todos ellos”.

En el contexto político y económico que nos movemos hay por lo tanto una clara voluntad de ruptura con el régimen anterior y, por otro lado, una voluntad de transformación del tradicional Estado Liberal hacia un Estado Social, generador de los denominados “derechos prestacionales”.

De este modo, el Estado Social, que analizaremos más adelante, va a comportar una profunda transformación teniendo un papel mucho más importante que en etapas constitucionales anteriores. Garrorena explica este proceso del siguiente modo: “No es difícil entenderlo ya que un Estado como el Estado Social que tiene que atender el ajuste constante de la economía, la corrección de múltiples desequilibrios sociales o la gestión de servicios públicos tan inabarcables como la educación o la sanidad, no hubiera podido hacerse cargo de tales cometidos con el reducido aparato que en sus inicios tuviera el Estado abstencionista del siglo XIX. (...). Es funcionalmente distinto al anterior porque ha pasado a asumir una función de **creación del bienestar** que le identifica como gestor de toda clase de prestaciones y servicios destinados a asegurar las condiciones que facilitan y plenifican nuestra existencia.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Intervención televisiva del vicepresidente para Asuntos Económicos: Fuentes Quintana en el discurso día 8 de julio de 1977.

<sup>6</sup> GARRORENA MORALES, A.: Derecho constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes. 2013. Madrid, pp. 70.

Los Pactos de la Moncloa supusieron en España un hito a nivel de calidad institucional de transición hacia la democracia (derivado del consenso político a la hora de adoptar medidas monetarias, financieras y de empleo) y, por otro lado, la adopción de una política económica que además de hacer frente a la crisis económica del momento, implementará un nuevo funcionamiento productivo.

El Gobierno elabora así el “Programa de Saneamiento y Reforma Económica” que sirvió de base para la negociación con el resto de partidos políticos, centrándose, entre otros puntos, en los desequilibrios internos básicos creados por la inflación y en los desequilibrios externos por la balanza de pagos. Por otro lado, ante el empobrecimiento de la población, se preveía un aumento tanto de la masa salarial como de las pensiones necesarios para mantener el poder adquisitivo y fomentar el consumo de las familias y hogares junto con una reforma fiscal y de la Seguridad Social que permita alcanzar tales fines.

Según este acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía, dentro del apartado de los Presupuestos del Estado y de la Seguridad Social, en su número 8º se establece que “el incremento de las pensiones de la Seguridad Social se realizará atendiendo a criterios de **progresividad en su distribución** y, en consecuencia, los aumentos previstos en las mismas se destinarán preferentemente a la **elevación de las pensiones más reducidas**”.

En consonancia con la política de rentas y salarios, el apartado 1º se prevé un crecimiento de la masa salarial bruta de hasta un 20%, con un tratamiento favorable a los salarios más bajos, disponiendo en la parte final que “si el crecimiento del índice de precios en promedio excediese en más de un punto a la referida tasa, se realizará el oportuno ajuste con objeto de mantener el poder adquisitivo de los salarios”.

En lo que respecta a la Reforma de la Seguridad Social se prevé la financiación de la misma estableciendo un sistema de cotización con arreglo a criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución. A tales efectos, las cotizaciones se establecerán “en función de los niveles de renta de los cotizantes y se referirán a los salarios reales; asimismo se introducirán fórmulas de estratificación o normalización de las cotizaciones por módulos retributivos en los que se agruparán los distintos niveles de ingresos reales a efectos de cotización”.

Es en el apartado H), dentro de la reforma de la Seguridad Social, donde se establece para el año 1978, el **incremento de la masa global de las pensiones en un 30 %** y se prevé **distribuir** su cuantía de forma que incida progresivamente en las más reducidas.<sup>7</sup>

Por lo tanto, en ambas políticas entra en juego la inflación procurando la revalorización anual de los salarios y de las pensiones aproximándose al IPC, además, en el caso de las pensiones, es incluso superior (el aumento del 30% coincidente con la tasa esperada de inflación para el año 1977). Esta Reforma es una medida lógica para mitigar el empobrecimiento de la población y aumentar la capacidad adquisitiva de los pensionistas y trabajadores de forma conjunta, favoreciendo aquellas pensiones, salarios o rentas más reducidas para garantizar una suficiencia económica de ambos grupos sociales ante la crisis de la época.

De este programa de reformas también se pueden extraer los principios del funcionamiento del sistema de pensiones vigentes hasta el momento. Estamos ante un sistema público y de

---

<sup>7</sup> Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía. 9 de octubre de 1977. [en línea] <http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>

reparto donde el montante de las pensiones se fija cada año en función de lo recaudado por las cotizaciones sociales, y el pago de las prestaciones de los pensionistas actuales, se efectúa con cargo a las cotizaciones de los trabajadores actuales. Por otro lado, se incluye también el principio de proporcionalidad contributiva donde la cuantía de las prestaciones guardará relación directa con las cantidades aportadas al sistema público y al periodo de cotizaciones efectuadas. Finalmente, este sistema incluye el principio de suficiencia de las prestaciones donde su cuantía debe ser suficiente para asegurar las necesidades básicas estableciendo unos límites mínimos.

La Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 ya establecía en su artículo 92 que las pensiones “serían revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del Sistema de la Seguridad Social”.

Con la aprobación de los Pactos de la Moncloa el 25 de octubre de 1977, y como consecuencia del cumplimiento de estas reformas se aprueban varias normas de las que podemos destacar <sup>8</sup>:

1. El Real Decreto 85/1978, de 24 de enero (Sanidad y Seguridad Social), sobre revalorización de las pensiones.
2. La Orden de 24 de enero de 1978 por la que se desarrolla el Real Decreto sobre revalorización de pensiones.

En estas normas se establece un claro objetivo de revalorización de las “pensiones más modestas” y, el esfuerzo financiero que la revalorización supone, se dirige de manera sustancial a igualar los mínimos de las pensiones dentro de los diferentes regímenes que existían en la época.

Se crean así dos fases de revalorización en 1978; hasta el 30 de julio de 1978 la revalorización supondría un incremento superior de las pensiones de los autónomos frente a las del Régimen General. En la segunda etapa, a partir del 1 de julio de 1978, se aplicaría un tipo progresivo de revalorización en función de la cuantía de la pensión siendo del 19 % para las rentas más bajas y del 1% para las más altas. Además, se establecieron unos mínimos mensuales para evitar el empobrecimiento de aquellos pensionistas que, aun aplicando el tipo legal de revalorización, no pasaban del umbral de la pobreza.

Por tanto, la Ley de la Seguridad Social de 1974 ya preveía una revalorización de las pensiones conforme a diferentes criterios a escoger por el legislador y, debido a la crisis económica del momento, la más acertada sería el IPC pues es el índice que refleja el coste de vida y puede proteger a los pensionistas frente a la inflación.

Finalmente, debemos considerar que las pensiones reguladas en esta ley son de naturaleza contributiva puesto que las pensiones no contributivas o asistenciales serán creadas a partir de la Ley 26/1990 y no entrar en vigor hasta la Ley General de la Seguridad Social de 1994 siendo

---

<sup>8</sup> Cumplimiento del programa de saneamiento y reforma de la economía. Los pactos de la Moncloa: “Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social”. 25 de octubre 1977- 1 de marzo de 1978. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado.

por ello aún más necesario reforzar las pensiones de cuantía mínima.<sup>9</sup>

## 2.2. El Estado Social y el artículo 50 en el proceso constituyente

Tras los Pactos de la Moncloa, tendrá lugar el proceso constituyente iniciado desde el 15 de junio de 1977 con la presentación del Anteproyecto de Constitución hasta el 29 de diciembre de 1978 momento en el que la Constitución Española es sancionada y publicada en el BOE tras la ratificación del texto por el pueblo español.

Con la aprobación de la Constitución Española, se consagra en el artículo 1.1 que España se constituye como un “Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

En términos constitucionales y dentro de un sistema democrático, se pasa de un **Estado liberal**, donde se evitaba la injerencia del Estado en la esfera del individuo y sus bienes, al **Estado Social**. No se produce por lo tanto una ruptura con el Estado Liberal (aunque sí con el régimen anterior en España) ya que se trata de dar un nuevo sentido a esa libertad de modo que el individuo solo puede conseguirla si tiene garantizado una serie de oportunidades sociales y cubiertas las necesidades básicas para una vida digna.

Los tres postulados que definen la forma del Estado Español del artículo 1º "Estado Democrático", "Estado de Derecho" y "Estado Social" -de acuerdo con la doctrina- **son principios jurídicos** y no reglas. De este modo, el contenido del Estado Social va a ser la orientación de la acción pública hacia la reducción de la desigualdad social como fin último.<sup>10</sup>

### 2.2.1. El Estado Social en la Constitución Española

La conformación del Estado como “Estado Social” comporta la inclusión y reconocimientos de otros derechos constitucionales conocidos como los “derechos económicos y sociales”, o derechos de “tercera generación”, entre los que se incluyen derechos laborales y derechos prestacionales donde se integra el artículo 50 de la CE siendo una prestación del Estado dirigida a cubrir necesidades básicas, como lo es en este caso, **la suficiencia económica de las personas durante la tercera edad**.

Esta “obligación de acción” por parte de los poderes públicos, según establece Garrorena, implica la consecución de una “transformación profunda de la sociedad que haga que la libertad, la justicia y la igualdad sean cada vez más reales y efectivas”. De este modo, el Estado se ha de **involucrar en la transformación del propio modelo social** excediendo de sus funciones más allá del compromiso de prestación con los denominados derechos sociales siendo el Estado Social un principio jurídico y por ello, interpretativo de toda la CE.<sup>11</sup>

De este modo, en la propia evolución de los **derechos fundamentales** queda también reflejado el Estado Social donde ya no se garantiza solo una libertad jurídica sino también una

---

<sup>9</sup> HERRERO LÓPEZ, JM: La pensión de jubilación como derecho Constitucional. pp. 816 ss. Derechos Sociales y Principios Rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. 2012.

<sup>10</sup> ARAGON REYES, M.: "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control constitucional" en R.E.D.C. N° 17. Madrid, 1986. Pp-114.

<sup>11</sup> GARRORENA A, (2013): “Teoría de la constitución como norma”. Estudios Constitucionales. pp.66 y ss.

libertad real.

Como ya he mencionado, esto supone una evolución o transformación **del concepto de libertad** tal y como establece HABERMAS, pues la libertad en el Estado Liberal burgués “no surge de la organización social pues, es natural y pre-estatal (...) es un fin en sí misma y sus presupuestos son la propiedad y el trabajo que a la vez son el fundamento de la sociedad burguesa. Este esquema, basado en la posesión y unido al desarrollo industrial, generó la formación de clases sociales y el empobrecimiento de la clase asalariada cada vez más numerosa”.<sup>12</sup>

BÖCKENFÖRDE explica las causas de haber llegado a esta situación de tal forma que “la libertad general de acción, unida a la igualdad jurídica, **no relativiza la desigualdad natural económica de los hombres**, sino que permite que se desarrolle por completo ya que los particulares tienen garantizada y consolidada, mediante la herencia la propiedad adquirida a lo largo de distintas generaciones.”. Por ello, afirma que la libertad jurídica, igualdad para todos, produce necesariamente la desigualdad social y garantizando la propiedad, se consolida las desigualdades sociales previamente generadas.<sup>13</sup>

Por lo tanto, en este contexto histórico se justifica la existencia de los derechos sociales y económicos entendiendo así el valor de justicia que se deriva del principio del Estado Social consagrado en el art.1 CE y, solo de esta forma, podrá considerarse alcanzada la libertad del ser humano.

En la Constitución Española de 1978 el principio del Estado Social se encuentra reflejado en preceptos de distinta naturaleza que, a efectos de nuestro ámbito, caben destacar:

- a) **El artículo 9.2 CE:** “Corresponde a los poderes públicos **promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas;** remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Los preceptos de protección a la tercera edad dentro del capítulo 3º, sección 2ª del Título I:

- b) **El artículo 41,** cuando establece que “los poderes públicos mantendrán **un régimen público de Seguridad Social** para todos los ciudadanos, que garantice **la asistencia y prestaciones sociales suficientes** ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.
- c) **El artículo 50 CE** sobre el derecho a las pensiones adecuadas y actualizadas de los ciudadanos durante la tercera edad el cual vamos a analizar con más detalle.

### 2.2.2. El Tribunal Constitucional y el Estado Social

Hablamos ahora de la eficacia jurídica del Estado Social pues pese a que no es directamente exigible ante los tribunales sería erróneo afirmar que carece de valor normativo ya que estamos ante una auténtica norma cuya eficacia se revela en:

---

<sup>12</sup> Habermas, J. (1982): “Historia y crítica de la opinión pública”.

<sup>13</sup> Figueruelo Burrieza, A.: “La protección Constitucional de las personas mayores”. 19 de noviembre 2003. Conferencia “Los mayores ante el Derecho”.

- La calificación de Estado Social como una cláusula de neto valor hermenéutico que obliga a todos, a la hora de **interpretar el texto constitucional**.
- Puede servir de fundamento para ejercer una pretensión jurídica inmediata cuando concurra con otros mandatos o preceptos a fin de fijar su verdadero significado.
- Puede producirse una “eficacia positiva” a través de la utilización de la calificación “Estado social”, si el juez, en base a ésta, dirige “recomendaciones” a los órganos legislativos para que llenen huecos normativos valorando como antisociales ciertas conductas o comportamientos.<sup>14</sup>

La mencionada cláusula del Estado Social del artículo 1º CE es por lo tanto un principio que impregna todo el texto constitucional, así como el resto del ordenamiento jurídico. Por ello, debemos referirnos al intérprete de la Constitución Española que desde la STC 18/1981, de 8 de junio, viene diciendo que: “la Constitución incorpora **un sistema de valores** cuya observancia requiere una **interpretación finalista** de la Norma Fundamental (...) no se trata, por tanto, de una aplicación literal, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”.

El TC no suele recurrir a la cláusula del Estado Social como fundamento de sus resoluciones. Sin embargo, podemos mencionar, por estar relacionada con nuestro objeto de trabajo, la STC 19/1982, de 5 de mayo donde el TC basándose en la cláusula del Estado social (art. 1.1 CE), en el mandato de promoción de la igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE) y **en el principio rector de suficiencia de las pensiones (art. 50 CE)** falló estimando la compatibilidad de la percepción de una pensión de vejez y otra de viudedad.

Sobre la interpretación de esta cláusula, RUBIO COSSIO habla de un contenido mínimo derivado del principio del “Estado Social” que debe ser protegido incluso frente al legislador debiendo ser extraído y puesto en conexión con otros preceptos constitucionales mediante una **interpretación sistemática**: “Las dificultades de dicha interpretación existen y se deben a que el significado de la cláusula "Estado Social" no es estrictamente jurídico, ya que la igualdad social que persigue le concede un contenido político que le acerca más a la idea de valor constitucional. A determinar el significado de esa cláusula **contribuyen también los contenidos esenciales de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos**, así como los preceptos constitucionales que enuncian **finés o tareas de los poderes públicos** dirigidos a la realización de la igualdad social (...)”.<sup>15</sup>

Por ello son solo casos concretos en los que el Tribunal Constitucional invoca esta cláusula jugando un papel más importante en la extensión de los derechos fundamentales a las relaciones entre particulares (desde la STC 38/1981, de 23 de noviembre sobre despido con discriminación por pertenencia a un sindicato).

Lo que interesa es preguntarnos la concepción que el TC da al Estado Social y, en particular, la polémica sobre la “irreversibilidad de las conquistas sociales o mantenimiento de las conquistas sociales ya conseguidas”, lo cual, en nuestro campo, tiene gran importancia pues estaríamos hablando en términos de mantener la capacidad adquisitiva de nuestros pensionistas sin poder hacer ningún tipo de recorte. Sin embargo, el TC no acepta este

---

<sup>14</sup> GARRORENA MORALES, A (1980): El Estado español como Estado social y democrático de Derecho. Murcia. pág.421.

<sup>15</sup> RUBIO COSSIO, J.: "Estado social y derechos de prestación". C.E.C. Madrid, 1989.

principio general de irreversibilidad de los derechos sociales pues lo normal es justificar las decisiones políticas con base a los medios económicos limitados, como así ocurrirá con la suspensión de la revalorización de las pensiones en el 2012 con la STC 49/2015 de 5 de marzo.<sup>16</sup>

Esto se debe a que la cuantificación de las pensiones se establece por el sistema público de reparto gestionado por la Seguridad Social donde el pensionista no va a tener una relación contractual con el Estado, al menos, en el sentido jurídico-privado del que se derive un derecho subjetivo directamente reclamable ante los Tribunales.

Así se dispone en la **STC 97/1990** de 24 de mayo (y bastantes sentencias posteriores) donde se realiza una interpretación que rechaza **la inconstitucionalidad por omisión**, en este caso, de una norma transitoria en aplicación del artículo 9.3 CE sobre la retroactividad de las normas limitativas de derechos: “la prohibición constitucional de retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e **integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros, condicionados ni a las expectativas** (...) los afiliados a la Seguridad Social **no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras**, aún no causadas, de modo que una modificación para el futuro del régimen de pensiones no invade derechos subjetivos de los interesados”.

De tal forma que no es un derecho adquirido y, por lo tanto, implica una interpretación restrictiva del artículo 9.3 CE, pues no impide “la incidencia de la nueva ley, en cuanto su proyección hacia el futuro, en derechos en curso de adquisición en base a una legislación anterior que aquella nueva Ley deroga”.

### **2.2.3. El artículo 50 en el proceso constituyente y la vulnerabilidad de la “tercera edad”**

Durante el proceso constituyente, el art.50 CE fue muy poco discutido en los debates parlamentarios y mantuvo prácticamente la redacción propuesta por la Ponencia del Congreso al aceptar una enmienda formulada al Anteproyecto de Constitución. El Senado o Cámara Alta se limitó a introducir una enmienda de estilo que fue posteriormente ratificada por la Comisión Mixta Congreso-Senado.<sup>17</sup>

En el Anteproyecto de Ley se establecía un orden sistemático diferente, aunque el artículo 41 se mantuvo, el artículo 50 estaba ubicado en el artículo 43 y las principales modificaciones las podemos sintetizar por el siguiente orden cronológico:

El 5 de enero de 1978 se redacta el artículo 43 en el Anteproyecto de Constitución: “Los poderes públicos garantizarán el derecho de los ciudadanos que alcancen la tercera edad a una estabilidad económica mediante pensiones adecuadas y a una asistencia especial.”<sup>18</sup>

El 17 de abril de 1978 se aprueba el Informe de la Ponencia sobre el que se aceptan y debaten las enmiendas. La Ponencia sobre la propuesta de la enmienda n. 35 del Sr. de la Fuente, da

---

<sup>16</sup> TENORIO, P: El tribunal Constitucional, la cláusula del Estado Social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno. pág 255 y ss.

<sup>17</sup> García Martínez, A. (2003): Sinopsis artículo 50 CE. Congreso de los Diputados. [en línea] <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=50&tipo=2>.

<sup>18</sup> Texto Anteproyecto de Constitución Española (5 de enero de 1978). BOE. [en línea]: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_044.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)

una nueva redacción a este artículo, aceptando con ello, en parte, también el contenido de las enmiendas n. 52 del Sr. Gómez de las Rocas, nº 495 del Grupo Mixto, n. 616 del Grupo Vasco y n. 736 del Sr. Ortí Bordás.

El artículo 43 ahora corresponde al artículo 46 y se redacta de la siguiente forma: “Los poderes públicos garantizarán, **mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica** a los ciudadanos que alcancen la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, **promoverán su bienestar** mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.<sup>19</sup>

La comisión debatió el Informe durante 24 sesiones celebradas en los meses de mayo y junio:

El 23 de mayo de 1978 en la sesión número 11 de la comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas se aprueban los artículos 44 a 46. Se votan las enmiendas realizadas a estos artículos y se aprueban por 32 votos a favor los textos de los tres artículos.<sup>20</sup>

El artículo 46 CE adquiere así una nueva redacción concretando los conceptos de “estabilidad económica” y “asistencia especial” bastante genéricos del texto original.

**El 21 de julio el Pleno del Congreso** -previo debate del Dictamen a lo largo de 12 sesiones- se aprueba el texto por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones, publicado en el BO de las Cortes, núm. 135 de 24 de julio y remitido al Senado.

En el Senado se introduce al Proyecto de constitución una enmienda núm. 36 de progresistas y Socialistas Independientes al artículo 46 donde corrigen la expresión: “Los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, **la suficiencia económica** de los ciudadanos que, **por razón de su edad**, cesen en su actividad laboral. (...)”.

Pretenden modificar el término de “tercera edad” en base a que “es puramente literario y carece de la precisión mínima exigible a una norma jurídica”. Enmienda que no será aprobada.

**El 6 de octubre 1978** se aprueba el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución tras los debates entre el 8 y 17 de agosto donde finalmente el art. 46 pasa al número 50 y, sin aceptar la corrección del término, dispone lo siguiente: “**Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio**”. De esta forma sería aprobado el 13 de octubre de 1978 por el Pleno del Senado y así se mantendrá hasta su publicación el 29 de diciembre de 1978.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Informe de la Ponencia. (17 de abril de 1978). BOE. [en línea]: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_082.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF)

<sup>20</sup> Sesión n. 11 de la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas. (23 de mayo de 1978). BOE [en línea]: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_072.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_072.PDF)

<sup>21</sup> Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución. (6 de octubre de 1978). BOE. [en línea]:

Los Pactos de la Moncloa fueron los impulsores del consenso en esta materia durante el proceso constituyente dejando claro en el contenido del art.50 CE la voluntad de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos de la tercera edad mediante varios mecanismos, siendo uno de ellos la actualización periódica de las pensiones. Sin embargo, no se establece ningún factor o índice concreto para la revalorización dejando al legislador el desarrollo posterior para su concreción.

Por otro lado, debemos plantearnos por qué se consolida un derecho social que garantice la suficiencia económica a los “ciudadanos durante la tercera edad” con independencia del momento histórico en el que nos encontremos.

Pues bien, este colectivo actualmente representa el 19,1 % del total de la población (65 o más años) y debido a las condiciones demográficas va a seguir aumentando en número y proporción siendo que en el 2068 podrían llegar al 30 % del total de la población. Además, la edad media de la población se situaba en 1970 en 32,7 años mientras que en el 2019 se encuentra en 43,1. Por otro lado, en el sistema de la Seguridad Social actualmente hay unos 9,6 millones de pensiones representando la proporción mayor las de jubilación (5,9 millones).

Junto a estos datos, este colectivo es considerado un grupo social vulnerable cuyo único ingreso generalmente es la pensión percibida por el sistema de la Seguridad Social. Es por ello que existe un número considerable de personas mayores en los umbrales de la pobreza y que, debido a su edad, y en muchos casos además a su precaria salud, no tienen posibilidad alguna de salir por sí solos de esta situación (su proporción en riesgo de pobreza es del 14,8% en 2017, superior a la del resto de los españoles).<sup>22</sup>

Por otro lado, ha aumentado la probabilidad de vivir “en soledad”, pues se ha producido un incremento de los hogares unipersonales en personas mayores de 65 años siendo la proporción mayor en mujeres que en hombres. Además, se habla de una “feminización de la vejez” pues las mujeres superan en un 32% a los hombres y esto se acentúa aún más cuanto más avanzada sea la edad.

A ello deben añadirse situaciones económicas y sociales especialmente graves, como las que han generado las diferentes crisis por las que ha pasado la economía española. Tales situaciones provocan en algunos casos que todos los miembros en edad laboral de una misma familia se encuentren en situación de dependencia viviendo con la pensión del jubilado que no alcanza para el sustento mínimo de todos y que incrementa la precariedad económica de aquellos.

Las circunstancias de la vida moderna también han llevado a muchos miembros de la familia a trabajar fuera del hogar y, por otro lado, el encarecimiento del precio de la vivienda, así como su mantenimiento, van también a ser causa de que cuando los mayores no están en condiciones de ser “útiles a la familia” o supongan una “dependencia excesiva”, se les lleve a residencias asistidas, muchas con precarios servicios y lejos del hogar habitual.

Finalmente, y aunque sean muchos los factores que generan una situación de “indefensión” a este colectivo, podemos mencionar otro dato relevante en la práctica de los tribunales: Es un

---

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_157.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_157.PDF)

<sup>22</sup> ABELLÁN GARCÍA, Antonio; ACEITUNO NIETO, Pilar, (2019). “Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos”. Madrid, Informes Envejecimiento en red nº 22, 38p. [06/03/2019].

hecho frecuente resolver reclamaciones de alimentos de los hijos a los padres, sin embargo, son casi inexistentes las demandas formuladas por personas mayores con respecto a sus descendientes a pesar de que en los casos de pensiones mínimas no llegan a cubrir necesidades básicas.<sup>23</sup>

### 2.3. Características e interpretación de la Constitución Española

Para ver el alcance que tiene en el art. 50 CE es necesario mencionar las dos características propias que posee la Constitución y que la va a diferenciar del resto de normas del ordenamiento jurídico sobre todo en su interpretación.

- Por un lado, es una norma dotada **de supremacía**, lo que implica que es una “norma fundacional del Estado” en cuanto a su organización política e institucional y, por otro lado, un “Derecho superior al resto del Derecho”, lo que fundamentan la invalidez de todas aquellas normas jurídicas que la contradigan.
- Por otro lado, es una **norma abierta**, debido a la “elasticidad” que poseen la mayoría de sus preceptos. Esto debe ser así para poder **dar cabida al principio democrático y al pluralismo político** con el objetivo de dar una cierta estabilidad del sistema y apertura a la sociedad sin perder de vista su eficacia como texto normativo.<sup>24</sup>

Manuel Aragón establece que el fin de ordenar al Estado como unidad conduce, irremediablemente a una “abstracción y generalidad intrínsecas” de las normas constitucionales y, al mismo tiempo, a la garantía del pluralismo sin el cual, según expresa el autor, no cabría hablar de Constitución.

Por lo tanto, para permitir el dinamismo en la legislación y dar cabida el pluralismo político, es necesaria una cierta “apertura” de las normas del texto constitucional distinta a la que cualifican las normas legales pues tal y como continúa exponiendo Manuel Aragón: “la amplitud de la materia regulada por la Constitución y en consecuencia con ello el carácter sintético de muchos de sus preceptos, el significado valorativo de algunas de sus normas materiales, pero al mismo tiempo el correspondiente grado de apertura que permita la pluralidad de sus realizaciones, **diferencian netamente a la Constitución de las demás normas**”.<sup>25</sup>

Esta apertura de la Constitución nos lleva a considerar unas notas sobre su interpretación ya que este, es otro punto clave para su diferenciación con respecto el resto de normas del ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, permite analizar el alcance que tienen los principios rectores con respecto el poder público.

El debate clásico respecto a la interpretación de la Constitución se debe a que la ley está a disposición del legislador y puede hacer prevalecer su interpretación mediante su modificación (con el límite de la irretroactividad) siendo el juez quien aplique el control jurisdiccional sin la disponibilidad de realizar una “objetivación fija de la ley”. Sin embargo, esto no ocurre en el texto constitucional dado que la “apertura” de la norma constitucional no viene concretada

---

<sup>23</sup> Fernández López, JM: (2009) Personas Mayores Vulnerables: Maltrato y abuso. CGPJ. Centro de documentación Judicial.

<sup>24</sup> GARRORENA A, (2013): “Teoría de la constitución como norma”. Estudios Constitucionales. pp.85 y ss.

<sup>25</sup> ARAGÓN REYES M,(1986): La interpretación de la Constitución. R.E.D.C núm.17. (El subrayado es nuestro).

por ninguna otra norma superior (que no existe) ni por el constituyente sino solo y exclusivamente por su intérprete.

La doctrina tiene claro que los métodos de interpretación clásicos que planteó Savigny en 1802 no pueden trasladarse exactamente a la interpretación de la Constitución (el método gramatical, histórico, sociológico, sistemático y **teleológico**). Por otro lado, una Constitución democrática es inevitablemente una Constitución que contiene **cláusulas materiales de valor** y, en consecuencia, la interpretación valorativa de la ley solo a través de la interpretación constitucional puede encontrar su tratamiento adecuado.

Como es obvio, es en el método teleológico donde radica el debate interpretativo pues puede darse la interpretación de las normas en atención al fin que persiguen bien **el legislador** -concepción subjetiva- o bien la **voluntad objetivada en la ley** -concepción objetiva-.

Por lo tanto, el problema tradicional que se plantea entre los métodos de interpretación y los axiológicos o “valorativos” nos lleva al problema de la incapacidad de los métodos tradicionales, pero al mismo tiempo, a los peligros de subjetivación como la arbitrariedad o “politización” de la justicia. El problema según plantea Manuel Aragón es determinar el cómo se debe interpretar la Constitución para que la aplicación del Derecho sea una operación objetiva y no enteramente discrecional, es decir, para que sea una **decisión jurídica y no una decisión política**.

Sintetizando este problema, la Constitución es una “norma abierta” que debe dar cabida al voluntarismo político sin que pueda realizarse una interpretación puntual (función de los métodos tradicionales) cuando lo que interesa es que sus preceptos sigan conservando ese amplio margen de elasticidad que permita realizar lecturas diferentes.

Hesse abandona la preocupación por los métodos de interpretación constitucional dando un enfoque más práctico y establece unos criterios o principios que deben **orientar** la labor del intérprete bajo normas constitucionales y la posible fijación de **límites** que el TC nunca debe ultrapasar:

- El principio de **la unidad de la constitución**: La interpretación no puede realizarse de forma aislada, sino que debe respetar la conexión de sentido con los demás preceptos sobre todo con aquellos que contienen las decisiones constitucionales básicas.
- El principio de armonización o de **concordancia práctica**: Exige que la eficacia de la norma Constitucional no se logre a costa del sacrificio de otra, lo que se traduce en la necesidad de realizar una ponderación entre ellas a fin de intentar maximizar hasta donde sea posible, la vigencia de ambas.
- El principio de **la fuerza normativa de la Constitución**: El tribunal está obligado a interpretar las normas constitucionales dando siempre preferencia a aquellas soluciones que preserve y optimice en mayor grado la fuerza normativa de la Constitución.<sup>26</sup>

Junto a esto, Hesse establece que el respeto al texto constitucional es en todo momento un “límite infranqueable de la interpretación constitucional” lo que no impide una interpretación evolutiva del mismo ni tampoco una utilización razonable de su apertura, aunque hay que tener cuidado pues lo que según el autor no debe permitirse es un “quebrantamiento constitucional”,

---

<sup>26</sup> “La interpretación constitucional” de Konrad Hesse (Escritos de Derecho Constitucional) 1992. [en línea]: [https://works.bepress.com/david\\_ortiz/47/](https://works.bepress.com/david_ortiz/47/). pp-45 y ss.

o sea, una reforma de la propia constitución usando la propia vía interpretativa.

Siguiendo esta línea y desde un “enfoque más práctico” Würtenberger califica la Constitución como una **norma de consenso** de modo que sin éste el texto tendría una “vigencia debilitada” y en una sociedad abierta, “las ponderaciones jurídico-constitucionales y jurisdiccional-constitucionales deben ser introducidas **también en un discurso social**, que no puede ser pasado por alto por una teoría hermenéutica realista”.<sup>27</sup>

Würtenberger, establece que en toda interpretación influyen las expectativas de aquellos que van a ver afectados sus intereses denominados como «interlocutores» dentro de un discurso público de interpretación constitucional donde lo que domina es la “libre competencia de los argumentos” a favor y en contra de una determinada interpretación y desarrollo del Derecho constitucional, que es el “fundamento irrenunciable” del Estado democráticamente legitimado.

Todo esto se va a reflejar en la evolución legislativa que desarrolla el precepto del art. 50 de la CE donde se darán diferentes lecturas del mandato constitucional por parte de los poderes públicos (norma abierta) dependiendo de la situación económica, del partido político, de las recomendaciones de la UE (principio de estabilidad presupuestaria introducido en el artículo 135 CE) que implicará una ponderación de intereses constitucionales y, que en mi opinión, para ser conformes a la Constitución deberá de tenerse en cuenta a los agentes sociales involucrados de los que habla Würtenberger, así como los principios interpretativos que establece Hesse, de unidad y concordancia práctica pues en todo caso hay que buscar la máxima eficacia de los diversos preceptos constitucionales y no la eficacia de la norma Constitucional a costa del sacrificio de otras.

#### **2.4. Eficacia de la Constitución Española**

La CE está integrada por un conjunto de normas de distinta naturaleza teniendo diferentes grados o formas de eficacia (la constitución como norma para la producción de normas; como norma para juzgar la inconstitucionalidad de las demás normas; como norma para la interpretación del resto de las normas; como norma de aplicación directa...).

Por ello, la Constitución no es “mero derecho para el resto del Derecho” si no una norma aplicable y alegable sin necesidad de que otra norma lo desarrolle siendo una garantía eficaz de los derechos de los ciudadanos que pare el avance de otros regímenes que constituciones anteriores no pudieron.

Sin embargo, no todas las normas establecidas en la CE tienen la misma eficacia pues si bien todas son “normas” no todas tienen el mismo sentido y alcance. Para ello, Garrorena propone diferentes tipologías de normas en función de su eficacia, aunque ya avisa que no es sencilla ni tampoco hay consenso entre la doctrina:

- Normas de eficacia directa que operan per se, sin desarrollo ulterior, como las normas constitucionales de reconocimiento de derechos (concebidos como auténticos derechos públicos subjetivos a favor de sus destinatarios) o normas orgánicas referidas a la estructura y funcionamiento del Estado y de sus órganos (en la parte en que lo dispuesto por ellas no necesite ser completado por otra norma)

---

<sup>27</sup> THOMAS WÜRTEMBERGER: “Interpretación del derecho Constitucional (desde una perspectiva realista)”.2001. Berlín. pp.619 y ss.

- Normas constitucionales de principio con **intenso grado de abstracción** que las alejas de la aplicación y las acerca a la función informadora del resto del Derecho. Incorporan **valores** (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político) y **principios** (de legalidad o jerarquía normativa).
- Normas de eficacia aplazada, cuya estructura deja diferida la concreción de alguno de sus elementos que permitirían su aplicación a la adopción de una norma posterior que la complete. Dentro de este tipo encontramos mandatos al legislador la norma de la CE establece directamente “la norma regulará...”, normas orgánicas incompletas como la ley electoral para que el Parlamento pueda ser elegido y **normas programáticas** que fijan fines a la acción de los poderes públicos (perseguir el pleno empleo, fomentar cultura...) y cuya eficacia (sólo directiva, no vinculante) depende, en consecuencia, de la libre actuación futura de dichos poderes.

Es en este último grupo donde se sitúa el artículo 50 de la CE como un mandato a los poderes públicos cuya eficacia dependerá de su actuación futura lo que nos lleva al análisis de los principios rectores de la política social y económica sin aceptar que tales normas sean simplemente orientativas y no vinculantes.

### 3. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

Una vez sintetizados el principio de “Estado de Derecho” y la interpretación de la Constitución vemos que, a efectos prácticos, lo importante es la eficacia de la norma, y esto es algo difícil de prever y garantizar en los denominados “derechos sociales” que se consagran bajo el Título I Capítulo tercero de la CE como “principios rectores de la política social y económica” (artículos 39-52 CE).

Si en algo hay acuerdo doctrinal, es a la hora de establecer el carácter complejo de los derechos sociales. Esta complejidad viene dada por contener elementos de distinta naturaleza y de diversa estructura pues “no todos los derechos sociales tienen un contenido prestacional. Más bien lo que se da es una suma de situaciones jurídicas que pueden ir desde la clásica figura del derecho subjetivo hasta su consideración como principio jurídico que vincula al legislador”.<sup>28</sup>

Dentro de esta heterogeneidad de preceptos encontramos los mandatos simples de regulación al legislador que no imponen tareas permanentes al Estado.<sup>29</sup>

Otros preceptos, contienen **simples reservas de ley** que identifican de forma general un

---

<sup>28</sup> CASCAJO CASTRO, José, L.: “Derechos sociales” Capítulo 1. Actas del IX Congreso de la Asociación Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. 2012. pp. 16 y ss.

<sup>29</sup> La obligación de permitir legalmente la investigación de la paternidad (art. 39.2 CE); regulación de las horas de jornada laboral y de las vacaciones periódicas retribuidas (art. 40.2 CE); regulación de sanciones penales y administrativas, y de obligación de declarar el daño causado en materia de medio ambiente (art. 45.3 CE); regulación de sanciones penales para aquellos que atenten contra el patrimonio histórico-artístico (art. 46 CE); regulación de la forma en que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47.2 CE); regulación de las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que le sean propios (art. 52 CE).

ámbito material más amplio que el de una norma específica pues debe ser regulado por la ley. Se encuentran también “normas de igualdad”, por ejemplo, la igualdad de los hijos con independencia de su filiación (art.39.2) reiterando lo ya establecido con carácter general en el artículo 14.

Como consecuencia del Estado de Derecho, otras normas imponen (más que permiten) un trato singularizado a favor de determinadas categorías o grupos actuando como concreciones del art. 9.2: protección de las madres (art. 39.2 CE), de la infancia (art. 39.4 CE), de los minusválidos (art. 49 CE) o de la tercera edad (art. 50).

Este tipo de normas, según el Tribunal Constitucional, pueden dar fundamento a reglas diferenciadoras como es el art. 41 CE siendo el sistema de la seguridad social considerado como una “garantía institucional” en nuestra Constitución. Concretamente, la STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3D, dispone que el art. 41 CE “consagra en forma de garantía institucional un régimen público cuya preservación se juzga imprescindible para asegurar los principios constitucionales, **estableciendo un núcleo o reducto indisponible para el legislador**, de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

Por lo tanto, el art. 41 CE impone el establecimiento de un sistema de prestaciones que no puede estar basado exclusivamente en el equilibrio cuota-prestación pues no puede equipararse a un régimen contractual privado de acuerdo de voluntades, sino que viene establecido por reglas legales que se integran en el ordenamiento jurídico disponiendo el legislador de libertad para determinar el alcance de la “acción protectora del sistema” en función de las circunstancias económicas y sociales.<sup>30</sup>

Nos encontramos ante “**mandatos constitucionales de optimización**” dirigidos a los poderes públicos para que los satisfagan hasta donde la realidad permita como así establece el propio TC en al STC 17/1993, de 18 de enero: “son derechos de aplicación progresiva, cuya efectividad se encuentra en función de los medios que la Administración tenga en cada momento, no pudiendo, por tanto, ser exigidos en su totalidad de forma inmediata en el caso de que realmente exista imposibilidad material de satisfacerlos”.

No obstante, esto no implica que los derechos sociales **queden vacíos de contenido** si no existe una norma que los desarrolle pues son objetivos y finalidades de la acción política como se deriva de la ya mencionada STC 37/1993, de 10 de febrero sobre el art. 41 CE. En la actualidad, está claro que hay que realizar una valoración conjunta y una ponderación de intereses constitucionales pues los derechos no implican al Estado simplemente obligaciones de “no hacer” (derechos civiles y políticos) y de “hacer” (derechos sociales).

Todo esto nos lleva a una interpretación errónea de la CE, por ello, Manuel Zorrilla aclara que esta vinculación de los principios rectores impone una “triple obligación” a los poderes

---

<sup>30</sup> **STC 37/1994, de 10 de febrero**, FJ 3D: “la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como una función del Estado, rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado (...). Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho **de estricta configuración legal**, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél”.

públicos siempre dentro de lo posible: “Un poder público ha de llevar a efecto las acciones tendentes a que, siempre en el ejercicio de sus competencias, se satisfaga plenamente un derecho cuya atribución y disfrute dependen de la eficacia directamente causal de la intervención de ese poder. Así, todos los derechos impondrían al Estado una triple obligación: respetar, proteger y realizar”.<sup>31</sup>

Analizando **la eficacia** de los derechos recogidos en la Constitución, en base al **artículo 53 CE**, podemos diferenciar entre:

- Derechos fundamentales: Integrados por el derecho a la igualdad (art. 14 CE) más los de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I CE, protegidos por recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE) y, todos menos la igualdad, por reserva de ley orgánica (art. 81 CE) y reforma reforzada de la Constitución (art. 167 CE).
- Derechos constitucionales no fundamentales: de la Sección 2ª del Capítulo II del Título I, protegidos por reserva de ley ordinaria y garantía de su contenido esencial frente a la ley (art. 53.1 CE).
- Principios rectores: son los principios rectores de la política social y económica regulados en el Capítulo III del Título I CE, **sólo aplicables por la jurisdicción ordinaria** de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan (art. 53.3 CE).<sup>32</sup>

Del análisis del artículo 53.3 CE se deriva que los principios rectores de la política social y económica son los intereses o posiciones jurídicas subjetivas más “débilmente protegidos” tal y como lo confirma el TC en la STC 36/1991 de 14 de febrero (analizando el alcance del artículo 39.4 CE) disponiendo que “aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, **no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables**”.

Por otro lado, del propio tenor literal del artículo 53.3 CE se desprende que el legislador queda vinculado a tales mandatos constitucionales, aunque la doctrina del TC ha **relativizado tal vinculación** mediante la aplicación e interpretación particular de tales preceptos, por ejemplo, en la STC 45/1989, de 20 de febrero donde dispone que: “la naturaleza de los principios rectores hace improbable que una norma legal cualquiera que pueda ser considerada inconstitucional por omisión (...). Sin embargo, no cabe excluir que la relación entre alguno de esos principios y los derechos fundamentales (señaladamente el de igualdad) haga posible un examen de este género ni, sobre todo, **que el principio rector sea utilizado como criterio para resolver sobre la constitucionalidad de una acción positiva del legislador**, cuando ésta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida”.

El Tribunal Constitucional descarta la posibilidad de omisión legislativa total, pero, al mismo tiempo, considera improbable el control de la omisión parcial o de norma legal incompleta alegando únicamente los principios rectores de tal forma que solo cabría la posibilidad de recurrir la vulneración de un principio rector cuando exista una directa vinculación entre el

---

<sup>31</sup> ZORRILLA RUIZ, M; GORDILLO PÉREZ, L.: “Reflexiones sobre los niveles de garantías de los derechos sociales y principios rectores”. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 7. Tirant Lo Blanch. 2012.

<sup>32</sup> TENORIO, P: El tribunal Constitucional, la cláusula del Estado Social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno. pp. 255 y ss. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 12. Tirant Lo Blanch. 2012.

principio rector y algún derecho fundamental.

Según Pedro Tenorio, podemos concretar este carácter **vinculante** que se deriva del art. 53.3 CE en varios puntos:

En primer lugar, postula determinadas políticas legislativas y elevan la protección de determinados bienes jurídicos **a la categoría de fin del Estado** a conseguir en cumplimiento de la Constitución. Además, hay que recordar que los principios rectores tienen naturaleza **programática**, en el sentido de que señalan o imponen objetivos al poder público, y en particular al legislador, pero en tales términos que la ley no puede ser juzgada con arreglo a su grado de consecución de los mismos.

En segundo lugar, posibilitan el control constitucional de las leyes de desarrollo, tanto desde el Tribunal Constitucional como desde los Tribunales ordinarios (a través de la cuestión de inconstitucionalidad). En algunas ocasiones, el TC **ha considerado los principios rectores como posible canon o medida de validez de la ley**.

En tercer lugar, este mandato de actuación favorable implica **la prohibición de cualquier actuación estatal que perjudique a estos principios**, aunque tal eficacia solo se encuentra en determinados supuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional. Como ejemplo, la ya mencionada STC 19/1982, de 5 de mayo, donde declaró que el art. 50 CE “manda que se deseche la aplicación de una regla que conduce a un **resultado opuesto al que dicho precepto constitucional declara deseable**” y, en consecuencia, se pronunció en contra de una interpretación de la Administración y de un órgano judicial que habían considerado incompatibles la pensión de viudedad y la de jubilación.

En cuarto lugar, estos principios pueden justificar limitaciones de derechos fundamentales o de otros bienes constitucionales sobre todo en relación con la **limitación al derecho de propiedad** (art. 33 CE). En estos supuestos, operan limitando ciertos derechos fundamentales como consecuencia de una actuación positiva del legislador y serían -dentro de la variedad de los principios rectores- los que intentan proteger a grupos de personas necesitados de especial protección como hijos menores de edad y madres (39 CE), trabajadores en el extranjero (art.42 CE), jóvenes (48 CE), minusválidos (art.49 CE), personas de la tercera edad (art.50 CE) y consumidores y usuarios (art.51 CE).

Estos principios son normas programáticas, con un “valor informador” al que hace referencia el art. 53.3 CE, pero al mismo tiempo son mandatos vinculantes de actuación y optimización que vinculan a los poderes públicos de manera objetiva, imponen tareas estatales de desarrollo permanente y contienen prohibición de cualquier actuación estatal contraria a los mismos.

Como acaba concluyendo TENORIO: “En fin, legitiman las exacciones patrimoniales coactivas de carácter específico que los poderes públicos impongan a los particulares, así como el sostenimiento de los servicios necesarios con cargo a los ingresos públicos generales”.<sup>33</sup>

Finalmente debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha rechazado el principio de la “irreversibilidad de las conquistas sociales” en relación con la cláusula del Estado Social y el

---

<sup>33</sup> TENORIO, P: El tribunal Constitucional, la cláusula del Estado Social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno. pp. 255 y ss. Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 29. Tirant Lo Blanch. 2012.

artículo 9.3 CE justificando la posible retroactividad de disposiciones desfavorables en la limitación de los medios económicos y, además, rechaza la idea de inconstitucionalidad por omisión lo cual aclara y concretiza la idea de mandatos de optimización.

Para que tenga eficacia este principio de irreversibilidad de las conquistas sociales tendrán que referirse a las conquistas sociales fijadas en la propia Constitución las cuales son indisponibles para el legislador (por ejemplo, la limitación de la jornada laboral o las vacaciones periódicas retribuidas del art. 40.2).

Concretando todo lo expuesto a nuestro objeto de trabajo, el artículo 50 CE no podrá ser alegado directamente ante el TC pues no cabe recurso de amparo y solo podrá dirigirse ante la jurisdicción ordinaria cuando se contravenga la ley que lo desarrolla, en este caso, la Ley de la Seguridad Social o norma con rango de Ley que concrete anualmente la revalorización de la pensión y, como hemos visto, por la vía del “Estado Social” o de la “irreversibilidad de los derechos sociales”, tampoco cabría esta posibilidad. Es por ello que, como expondremos más adelante, el alcance del precepto se va a ir configurando mediante cuestiones o recursos de inconstitucionalidad en los que se plantea la conformidad o disconformidad de la norma con rango de ley que desarrolla el principio rector vinculado a otros derechos fundamentales (normalmente art.14, 33 y 9.3 CE).

Pese a la “débil protección” del art. 50, podemos afirmar su carácter de derecho prestacional que protege a los ciudadanos durante de la tercera edad y, aunque no es un derecho fundamental, los poderes públicos quedan vinculados bajo el mandato de optimización tal y como se ha expuesto. Esto no podría ser de otra forma ya que, siguiendo con la característica de “norma abierta” de la CE, solo así se garantiza el principio democrático donde el poder público con los medios disponibles (Presupuestos Generales del Estado y presupuesto de la Seguridad Social) y, en función de las prioridades políticas, escojan lo más conveniente o el sistema más “óptimo” que proteja a este colectivo quedando claro que “los derechos de prestación no pueden ser protegidos por los jueces sin mediación del legislador”.

Muchos son los autores que encuentran errónea la interpretación de los principios rectores en base al art. 53 CE como, por ejemplo, Miguel Revenga llegando a defender que esa visión de “foto fija” construye una realidad ficticia consistente en reducir a un esquema muy simple toda la complejidad que se deriva de un sistema jurídico donde abundan “los principios de actuación y los compromisos de los poderes públicos, pero también hay genuinos derechos, garantías institucionales, y una identificación recurrente de grupos merecedores de especial atención”.<sup>34</sup>

Este autor defiende un análisis de los preceptos desde una “dinámica constitucional” donde ya no tiene sentido reducir estos principios a unas “etiquetas concretas” pues actualmente, la cuestión de la efectividad de los derechos sociales no puede sintetizarse con la simple constatación de una “protección deficitaria” comparada con la que gozan el resto de los derechos, pues la constitución ha evolucionado mediante la jurisprudencia del TC y la legislación que desarrolla tales principios.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Revenga Sánchez, M.: (2008) “Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución Española)”. Intervención del autor en el Encuentro italo-brasileño-español sobre Justicia Constitucional.

<sup>35</sup> Revenga Sánchez, M.: (2008): “Transcurridos treinta años desde la aprobación de la CE de 1978, el desarrollo constante de los principios rectores de la política social y económica representa un

Fernando Rey, por su parte, establece que “la contraposición entre derechos civiles y sociales es más propia de épocas pasadas; no tiene sentido en la actualidad” pues es evidente que no sólo los derechos sociales tienen una dimensión social, sino todos los derechos, también los civiles y políticos. Esto se debe a que los valores de la libertad y de la democracia se encuentran en todos los derechos y todos los derechos son, en alguna medida, “sociales”.<sup>36</sup>

Negar por lo tanto esta dinámica constitucional y analizar los derechos sociales a través de la teoría de “las generaciones de derechos” (elaborada por Garrorena), aunque de modo teórico es útil, puede ser una concepción problemática pues, como concluye Fernando Rey, “se puede utilizar con fines ideológicos para, oponiendo unas generaciones a otras, negar o debilitar algún tipo de derechos”.

Dentro de la perspectiva del dinamismo constitucional debemos señalar que muchos Estatutos de Autonomía han garantizado la protección de estos derechos sociales mediante una “oleada” de reformas desde la reforma del Estatuto de la Comunidad valenciana (Ley Orgánica 1/2006), y al que han seguido, las reformas de los Estatutos de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007), Aragón (Ley Orgánica 5/2007) o Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007).

Poniendo como ejemplo el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, este fue reformado por la LO 14/2007, de 30 de noviembre, donde se dispone en el preámbulo: “Lo que ahora se pretende es llevar a cabo una reforma que nos permita disponer de un Estatuto que, dentro del marco constitucional, **alcance su más alto nivel**. Por eso se introducen disposiciones que profundizan y perfeccionan los instrumentos de autogobierno, (...) se reconocen derechos sociales de los ciudadanos de Castilla y León, que quedan así mejor protegidos, y se consolidan espacios competenciales abiertos al futuro”.

Tras esta reforma, se introduce en el EA de CyL el artículo 13 sobre derechos sociales y, en relación con el artículo 50 de la CE, en su apartado 5 sobre derechos de las personas mayores se establece: “Las Administraciones Públicas de Castilla y León velarán para que las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia y garantizarán sus derechos, en particular, la protección jurídica y de la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio, y el derecho de participación pública y de asociación”.

De este modo, la “estatutorización” de los derechos sociales implica del mismo modo una evolución de estos ya que suponen la asunción de compromiso por parte los poderes públicos autonómicos que la propia Constitución impone en base a la distribución de competencia en estas materias.

Sin embargo, esto puede crear, desde mi punto de vista, ciertas desigualdades entre los diferentes territorios pues se podría aplicar la justificación de los recursos económicos en función de cada CCAA y, por lo tanto, entiendo necesario que ciertas prestaciones básicas deban ser unificadas en el conjunto del Estado. En relación a este tema, Esther Seijas establece:

---

impresionante acervo normativo que por sí solo desafía la idea del anómalo estatuto constitucional de unos derechos formulados como principios rectores y que sólo llegan a serlo en la medida y con las condiciones que el legislador establezca”.

<sup>36</sup> Rey Martínez, F.: “Derribando falacias sobre derechos sociales”. Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 29. Tirant Lo Blanch. 2012.

“Una España federal fruto de una mutación constitucional no es la mejor receta para alterar profundamente nuestra forma de Estado. Utilizar las declaraciones de derechos como factores potenciadores de asimetrías conlleva grandes riesgos”.<sup>37</sup>

Concluyendo con este apartado, cabe afirmar que esta discusión teórica sobre los derechos sociales y su eficacia no tiene tanto interés en el artículo 50 pues desde la aprobación de la Constitución Española (e incluso antes) se ha constituido y racionalizado un sistema de pensiones público habiendo en todo momento una ley positiva que lo desarrolla. Lo que debemos dilucidar, en aplicación del artículo 50 CE y, en concreto, de la revalorización de las pensiones, es si su garantía o protección depende de los recursos económicos de que disponga el poder público o bien, si no cabe ningún tipo de limitación a este derecho pues la suficiencia económica de la tercera edad supondría un derecho subjetivo indisponible por el legislador.

#### 4. EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 50 Y SU VINCULACIÓN AL LEGISLADOR

El artículo 50 configura un sistema de protección integral a la vejez a través de dos mandatos dirigidos a los poderes públicos de los que se derivan derechos diferentes en cuanto a su contenido y grado de vinculación:

- Por un lado, se encuentra el mantenimiento de un sistema público de pensiones (art.41) que garantice la “suficiencia económica” a los ciudadanos durante la tercera edad a través de “pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, con el objetivo de asegurar a este colectivo una vida digna. En este primer inciso, se usa el verbo “garantizar” por lo se deriva un **deber indisponible e inaplazable por parte de los poderes públicos**.
- Por otro lado, se establece el mantenimiento de un sistema de servicios sociales para hacer frente a los problemas específicos de este colectivo, en concreto, de salud, vivienda, cultura y ocio, para promover su bienestar social. Este segundo precepto es más abierto por lo que hay una mayor discrecionalidad en el cumplimiento de este mandato por parte de los poderes públicos, pues el término aquí empleado es “promover”.

Por lo tanto, el constituyente considera necesario un doble mecanismo de protección para las personas durante la tercera edad como exigencia para el desarrollo de su propio bienestar de forma que, junto con la garantía de subsistencia económica, se tienen que concretar unas acciones específicas para que este colectivo mantenga una vida digna, y cumplir así con lo establecido en el art.9.2 CE pues la finalidad de este mandato es promover la participación del individuo en todas las esferas de la vida pública.

Esta visión conjunta que trata de evitar la exclusión social de las personas de mayor edad implica un cambio de perspectiva a la hora de tratar este problema. En esta línea, Goñi Sein, señala que “el logro del bienestar social para los mayores exige superar esa visión demasiado angosta de las necesidades y tratamiento de las personas mayores, centrada exclusivamente en la debilidad económica y en el deterioro físico y psíquico, para ampliar el círculo limitado de atenciones y prestaciones a toda una serie de acciones que sirvan para eliminar las situaciones

---

<sup>37</sup> SEIJAS VILLADANGOS: M.<sup>a</sup> Esther, “Estatutorización de los derechos sociales y forma territorial del Estado”. Actas del IX Congreso de la Asociación Constitucionalistas de España. Capítulo 30: pp. 640 y ss. Tirant lo blanch. 2012.

de exclusión y promover una mayor integración social de las personas mayores”.<sup>38</sup>

Por lo tanto, el fin último de este mandato constitucional es la protección de la vejez siendo el núcleo fundamental para su consecución la **protección económica frente a la jubilación laboral** teniendo en cuenta que en la actualidad, el concepto de jubilación está desvinculando del de incapacidad laboral, identificándose exclusivamente con el derecho al descanso o retiro laboral tras alcanzar una determinada edad, y de que las condiciones físicas o mentales probablemente han dejado de ser las más idóneas para continuar desarrollando ciertas actividades laborales.<sup>39</sup>

Respecto al ámbito subjetivo de los mecanismos de protección social, el precepto se refiere a los ciudadanos durante la “tercera edad” lo cual admite una lectura amplia, aunque se entiende que el constituyente ha querido poner en relación la suficiencia económica con la pensión, y, por lo tanto, lo más correcto sería vincularlo a la situación de inactividad laboral o de forma más amplia de “inactividad pensionable”. En consecuencia, podemos diferenciar, por un lado, la garantía de la suficiencia económica a los beneficiarios del sistema de pensiones y, por otro lado, los beneficiarios de los servicios sociales que pueden entenderse en un sentido más amplio (perdonas durante la tercera edad).

Esta suficiencia económica se materializa en las pensiones del sistema de Seguridad Social poniendo este concepto en relación con el art. 41 CE pues señala las características de este sistema público de pensiones y, solo dentro de este sistema, va a ser posible garantizar la suficiencia económica del artículo 50.

Dentro del sistema, se incluyen tanto las pensiones en la modalidad contributiva (financiadas por las cotizaciones de los trabajadores actuales) como las prestaciones de la modalidad no contributiva (financiadas con impuestos), donde su régimen no viene definido por las cotizaciones anteriores, sino por las situaciones de necesidad y la carencia de recursos económicos suficientes para cubrir dichas necesidades. El objeto del art. 50 se refiere a las pensiones por jubilación que están previstas tanto en el nivel contributivo como en el asistencial y son las que adquieren un mayor peso en el presupuesto de la Seguridad Social.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente sobre los principios rectores del capítulo 3º del Título I, el artículo 50 encaja dentro de los denominados “derechos de prestación” quedando su efectividad en cierto modo condicionada y limitada por los medios económicos más que por la voluntad política.

El artículo 50 no reconoce derechos exigibles ante los tribunales ordinarios ni ante el Tribunal Constitucional por la vía de amparo (no contiene derechos subjetivos), aunque sí establecen unas pautas de configuración del objeto o ámbito material que han de ser tenidas en cuenta por el legislador. “Tienen, por tanto, una voluntad no solo informadora sino “conformadora” del fin perseguido por el precepto constitucional, convirtiéndose en parámetros de

---

<sup>38</sup> GOÑI SEIN, J.L: Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional. Comentarios a la Constitución Española. BOE. 2018. pp-1457 y ss.

<sup>39</sup> HERRERO LÓPEZ, JM: La pensión de jubilación como derecho Constitucional. pp. 816 ss. Derechos Sociales y Principios Rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. 2012.

constitucionalidad de las condiciones en que ha de regularse un derecho”.<sup>40</sup>

Es, por lo tanto, un deber del legislador establecer un sistema de pensiones que garantice la suficiencia económica pues, de lo contrario, estos ciudadanos quedarían en una posición de desigualdad social y económica pudiendo realizarse un control de inconstitucionalidad por omisión relacionando este principio rector con el derecho fundamental del artículo 14 (discriminación por razón de edad).

El problema central que plantea el precepto gira en torno al concepto de suficiencia económica pues es algo difícil de determinar debido a la diversidad de pensiones integradas en el Sistema de la Seguridad Social. Debemos entender que la “suficiencia económica” abarca tanto a los beneficiarios de las pensiones no contributivas como los de las pensiones contributivas pues en muchos casos estas pensiones son consideradas como insuficientes. Es por ello que para cubrir este mínimo económico el art. 50 CE establece dos características de las pensiones: “pensiones adecuadas” y “periódicamente actualizadas”.

La noción de pensión adecuada es un concepto todavía más indeterminado que el de suficiencia económica siendo que el TC ha manifestado “reflexiones genéricas” sobre la configuración del derecho a la pensión en abstracto como veremos en la STC 134/1987.

La actualización de las pensiones, supone el elemento clave de la suficiencia económica pues, ante un encarecimiento del coste de vida, muchos pensionistas con ingresos mínimos (contributivos o no contributivos) pueden encontrarse en riesgo de pobreza. Sin embargo, para entender el alcance de este precepto debemos recurrir a la doctrina del TC entendiendo que de la revalorización de las pensiones no se deriva que “la Constitución obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual”.<sup>41</sup>

Por otro lado, debemos de tener en cuenta que la revalorización de las pensiones no sólo es un mandato constitucional contenido en el artículo 50 CE, sino que también es “la consecuencia lógica de un sistema de **pensiones prioritariamente contributivo**”, ya que así se consigue la proporcionalidad entre las cantidades percibidas por los beneficiarios y las cuotas pagadas a lo largo de su vida laboral.<sup>42</sup>

Por otro lado, el precepto no establece ningún tipo de criterio o índice de revalorización periódico dejando al legislador determinar en cada momento los criterios de revalorización de las pensiones. Y, es aquí donde, en estos años de democracia, se ha modificado sucesivamente este indicador influido por diversos factores (políticos, económicos, sociales o demográficos).

La situación actual refleja este desacuerdo en la forma de revalorizar las pensiones pues el mecanismo se encuentra desarrollado en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 2015 mediante el denominado “índice de revalorización” previsto en

---

<sup>40</sup>GOÑI SEIN, J.L: Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional. Comentarios a la Constitución Española. BOE. 2018. pp-1457 y ss. (el subrayado es nuestro).

<sup>41</sup> STC 134/1987, FJ. 5.

<sup>42</sup> HERRERO LÓPEZ, JM: La pensión de jubilación como derecho Constitucional. p. 828. Derechos Sociales y Principios Rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch. 2012.

la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y, al mismo tiempo, el real decreto-ley 1/2020, de 14 de enero suspende la aplicación del artículo 58 estableciendo la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo al IPC del 0,9 %.

Para concretar el alcance de la revalorización de las pensiones pasamos a analizar la interpretación del TC en esta materia que, hasta el momento, no se ha modificado.

#### **4.1. STC 134/1987 de 21 de julio**

En esta Sentencia se desestiman las tres cuestiones de inconstitucionalidad que consideran contrario a la CE el artículo 51 de ley 44/1983 de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984 por el que las pensiones del sistema de la Seguridad Social, que superen la cantidad de 187.950 pesetas mensuales no se van a revalorizar independientemente del momento en que fueron causadas.

- Los recurrentes fundamentan la inconstitucionalidad en base a una “privación real y efectiva de derechos” causada por la norma impugnada (que impone un límite máximo a la revalorización) y, por consiguiente, una disposición que afecta con carácter retroactivo y de modo restrictivo a derechos individuales del patrimonio de los pensionistas. Su privación, sin sujetarse a los requisitos establecidos en el derecho de propiedad del art. 33.3 comportaría una infracción de este precepto.
- La tesis central planteada por los recurrentes se basa en que los arts. 41 y 50 configuran un sistema de protección “adecuado y suficiente, cuyo límite es la irregresividad de las pensiones,” afectando la potestad del legislador a efectos de fijar tal “adecuación” y “suficiencia” del sistema de protección. (art. 9.3)
- Como consecuencia, la ley manifiesta una discriminación económica hacia el grupo social de personas pertenecientes a la tercera edad constituyendo una infracción del principio de igualdad que se consagra en los arts. 1.1, 9.2 y 14.

En cuando a la fundamentación jurídica de la sentencia, podemos sintetizarla en los siguientes puntos:

- En primer lugar, el punto de partida supone determinar si los cotizantes generan un derecho subjetivo (derecho adquirido) y, por consiguiente, si el art. 51 de la citada Ley vulnera el principio de seguridad jurídica e irretroactividad (9.3 CE), el principio de igualdad (art.14 CE), y el derecho a la propiedad (expropiación sin indemnización) que daña a los particulares en sus derechos y bienes (art.33 CE).

Para ello, hay que analizar la relación entre cotización y pensión que se establece en el sistema de la Seguridad Social sobre la que el TC ya se ha pronunciado en diversas ocasiones<sup>43</sup>.

Los afiliados a la Seguridad Social siguen un régimen de derecho público basado en un sistema de reparto con las características de universalidad, obligatoriedad y uniformidad cuyo pilar básico es el principio contributivo. De esta forma, la relación entre la cotización y prestación no se puede equiparar el régimen contractual privado y, por lo tanto, con las contribuciones, no se genera un derecho subjetivo a una cuantía determinada en las pensiones futuras. Además, las prestaciones que tiene el asegurado son diversas (por ejemplo, asistencia sanitaria, jubilación, viudedad), “sin que de la limitación o reducción de una de ellas pueda concluirse

---

<sup>43</sup> SSTC 27/1981 de 20 de julio, 103/1983, de 23 de noviembre y 121/1983, de 15 de diciembre.

que se haya producido una privación de derechos si el bloque de derechos y prestaciones del asegurado se mantiene en su conjunto” (FJ 4).

Así se expone en el la STC 134/1987, de 21 de julio, FJ 4: “Existe, sin duda, una cierta correspondencia entre cotización y prestación, pero que no es de índole estrictamente matemática ni puede equipararse con la que deriva de una relación contractual, como ocurre en el seguro privado. El régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es, en efecto, un régimen contractual, del que lo diferencian radicalmente las notas de universalidad, obligatoriedad y uniformidad. Se trata de un régimen legal que tiene como límites, entre otros, el respeto al principio de igualdad, la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la asistencia y a prestaciones sociales suficientes para situaciones de necesidad que la Constitución garantiza en su art. 41, situaciones éstas, que aquí no podrían alegarse, **dada la cuantía de las pensiones afectadas.**”

- En segundo lugar, el TC analiza el alcance de los artículos 41 y 50 para determinar si la limitación máxima a la revalorización de las pensiones implica una vulneración del artículo 50 y, por lo tanto, contrario al principio de «irregresividad» de la Seguridad Social (9.3).

El TC en este caso no tiene mucho problema en argumentar que la Ley 48/1984 no es contraria a los preceptos citados pues en ambos casos lo que pretenden es **garantizar la suficiencia económica**.

Respecto al concepto de las pensiones que garantizan la suficiencia económica, el TC diferencia entre:

- ➔ El concepto de “pensión adecuada” que no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, “sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales”.
- ➔ Lo mismo cabe decir **de la actualización periódica**, que “no supone obligadamente el incremento anual de todas las pensiones”.

Por lo tanto, al fijar un límite máximo a la percepción de nuevas pensiones o al negar la actualización durante un tiempo determinado de las que superan ese límite el legislador no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización de las pensiones.

Por lo tanto, de los art. 50 y 41 no se puede deducir que la CE “obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual” (FJ 5).

Finalmente, el TC acaba descartando la inconstitucionalidad de la Ley 44/1983 apelando a los principios que orientan el sistema de la Seguridad Social: “Esa valoración, con independencia de que se estime más o menos acertada en cada caso (*se deja la valoración al legislador*), no puede prescindir del deber de **solidaridad** (*como principio básico del sistema de reparto de la Seguridad Social*) entre todos los ciudadanos y, en el supuesto que nos ocupa, debe recordarse que las pensiones limitadas se encuentran entre las más altas (...) siendo proporcionalmente pocas y, su

limitación, tiene poca influencia en las finanzas públicas y **en poco o nada beneficia a los pensionistas más modestos**” (FJ 5).

Por lo tanto, la suficiencia económica que se pretende garantizar ha de entenderse en relación con el principio de solidaridad y progresividad, lo que supone “el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios” (FJ 5). Por lo tanto, la Ley en cuestión refleja una técnica legislativa que colabora para alcanzar el fin propio del sistema de la Seguridad Social mediante el establecimiento de la cuantía máxima legal como criterio de no revalorización.

Finalmente, en relación con estos principios el TC trae a colación la cláusula del Estado Social (1.1) acerca del deber de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa.

#### **4.2. STC 100/1990 de 30 de mayo**

Al igual que en la STC 134/1987, se plantea la supuesta inconstitucionalidad del art. 12 a) y b) de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985. En esta segunda sentencia la cuestión planteada es similar pues el legislador foral prevé no revalorizar las pensiones superiores a 187.950 pesetas mensuales, aunque en este caso es a las Clases Pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra (siendo una excepción al incremento general previsto del 5% anual).

Apelando a la misma fundamentación jurídica que en la sentencia anterior se establece que “no puede deducirse que la Constitución obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista, ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual”.

El TC entra a valorar la conformidad con el art. 51 CE de la medida adoptada en la Ley 21/1984 en base a la argumentación del legislador sobre el control del gasto público y del principio de solidaridad en la Ley impugnada estableciendo que “gozan de una justificación que a juicio del TC es objetiva y razonable” pues es conforme al propio fin que persigue el art.51 (FJ 3).

Se extiende por lo tanto la teoría que rechaza los derechos adquiridos de los pensionistas que integran las Clases Pasivas del Estado pues “tratándose, por tanto, de un régimen legal y estatutario, los funcionarios de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra no gozan de un derecho subjetivo (...)” (FJ 4).

De nuevo, lo que se pretende es garantizar la suficiencia económica por lo que la actualización de las pensiones se ha de entender como un mecanismo que permita mantener la capacidad adquisitiva de aquellas personas que realmente se encuentren perjudicadas por la inflación.

De ambas sentencias se deriva que los ciudadanos con las rentas más altas pretenden abusar de la interpretación del precepto, algo que resulta poco probable pues atendiendo a su literalidad (suficiencia económica) y finalidad (solidaridad y progresividad) solo cabría aplicarlo en el sentido establecido por el TC. Por lo tanto, cabe plantear el fallo que daría el TC en sentido contrario, es decir, si el legislador elimina la revalorización para todos los tipos de pensiones pudiendo realmente vulnerar la suficiencia económica que propugna el art.50.

Como veremos más adelante en la STC 49/2015, la respuesta del TC (un tanto decepcionante),

acepta la justificación en base a los recursos económicos existentes y, se extiende la teoría de los derechos adquiridos para todo tipo de supuestos, dejando al legislador una amplia discrecionalidad de modular este mecanismo en función de la situación económica que lo justifique.

## **5. LA REGULACIÓN DE LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES A NIVEL SUPRANACIONAL**

### **5.1. El Convenio 102 de la OIT sobre la norma mínima de la Seguridad Social de 1952**

En el artículo 65.10 sobre la revalorización de las pensiones (denominadas como pagos periódicos en curso) atribuidas a la vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se establece que “(...) **serán revisados** cuando se **produzcan variaciones** sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, **del costo de la vida**”.

Por otro lado, en artículo 67 apartado (c) dispone que el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, **deberá ser suficiente** para asegurar las “condiciones de vida sanas y convenientes (...)”.

Se pone por lo tanto de manifiesto la voluntad de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas con el objetivo de garantizar la suficiencia económica para lo que se puede considerar como una vida digna.

Esto fue recogido en el **Código Europeo de la Seguridad Social de 1964** en los mismos términos que el Convenio OIT 102 el cual fue ratificado por España el 12 de febrero de 1993 mediante el Instrumento de ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964.

### **5.2. La Carta Social Europea de 1961**

La Carta Social Europea fue ratificada por España el 29 de abril de 1980.

En su **artículo 12**, se establece el compromiso de las partes contratantes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social mediante “el establecimiento y mantención del régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio” (que equivaldría, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio internacional del trabajo número 102) así como a “esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social”.

Junto a este precepto hay que añadir el artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea ratificado por España el 25 de abril de 2000.

En él se dispone sobre el derecho a la protección social de las personas ancianas que los poderes públicos se han de comprometer a tomar una serie de medidas encaminadas a permitir a las personas ancianas seguir siendo, durante el mayor tiempo posible, miembros de pleno derecho de la sociedad mediante **recursos suficientes** que les permitan llevar una “existencia decorosa” y desempeñar un “papel activo en la vida pública, social y cultural”.

En el apartado 2 del artículo 4 encontramos la definición de lo que sería una “vida digna” para este colectivo permitiéndoles “escoger libremente su modo de vida y llevar una vida independiente en su entorno habitual durante todo el tiempo que lo deseen” mediante la posibilidad de disponer de viviendas, asistencia sanitaria y los servicios que su estado requiera.

Sin embargo, no se reconoce el derecho a la pensión (y por ello a la revalorización) ni tampoco en el Derecho comunitario hay ninguna armonización o norma de mínimos sobre la materia pues tal “derecho” va a depender de la regulación nacional de cada Estado miembro.

### 5.3. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Cabe mencionar la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya que puede influir en la definición de este derecho de forma indirecta mediante el principio de no discriminación como así ocurrió con la STJUE 20 de octubre de 2011, C-123/10 en el asunto “Brachner”.

El TJUE resalta que, a la hora de enjuiciar la adecuación y suficiencia de las pensiones, la forma empleada para el cálculo de la pensión inicial es tan relevante como la aplicada para la actualización. Por lo tanto, aunque en este caso el tema que se discute es el derecho a la revalorización de las pensiones sin discriminación por razón de sexo, resulta interesante el apunte de la argumentación.

La medida polémica en este caso era la exclusión de los titulares de pensiones mínimas de un incremento extraordinario siendo la justificación de esta exclusión que las mujeres tienen en promedio una mayor esperanza de vida.

El TJUE se pronunciará de la siguiente forma: “al igual que la propia pensión, **la posterior actualización de ésta tiene por objeto proteger contra el riesgo de vejez a las personas que hayan alcanzado la edad legal de jubilación**, garantizándoles que puedan disponer de los medios necesarios para cubrir, en particular, sus necesidades como personas jubiladas”.

Por lo tanto, dentro del ámbito europeo, se reconoce la revalorización de las pensiones públicas como parte integrante del cálculo de la pensión en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

### 5.4. Las Recomendaciones de la Comisión Europea

Las proyecciones sobre la esperanza de vida suponen una preocupación a nivel europeo junto con la sostenibilidad del sistema de pensiones que garanticen la suficiencia económica de la tercera edad. Por ello, desde de la crisis de la deuda pública del 2009, la revalorización de las pensiones ha comenzado a tomar más relevancia en el ámbito político y social.

Pese a que no hay armonización a nivel europeo y cada país tiene un sistema distinto de pensiones (de reparto, de capitalización o mixto) las recomendaciones del FMI y del resto de instituciones europeas marcaran unas directrices que, desde la crisis económica, buscan el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en España será introducido por la vía del artículo 135 CE).

La mayoría de los Estados miembros han recibido recomendaciones específicas por país (REP) sobre las pensiones como parte del proceso de seguimiento financiero realizado por la Comisión Europea donde instan a los Estados miembros a llevar a cabo reformas para lo que denominan como “modernizar” los sistemas de pensiones:

- Retrasando la edad de jubilación y ajustándola al aumento de la esperanza de vida;
- Reduciendo el abandono temprano del mercado de trabajo;
- Fomentando los ahorros complementarios para la jubilación,

- Apoyando reformas de las pensiones con medidas que permitan a hombres y mujeres trabajar durante más tiempo.<sup>44</sup>

Los métodos usados para la revalorización de las pensiones dentro de la UE se pueden diferenciar entre:

- Indexación de las pensiones vinculando la evolución de las pensiones al IPC (Francia, Italia, Austria, Hungría y Eslovaquia). En otros países la subida anual se establece con otro indicador adicional como el PIB (Portugal, Bélgica y Grecia).
- Indexación conforme al incremento de los salarios (Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, Malta, Lituania). En Suecia y Alemania se utiliza el nivel de salarios combinado con otros criterios que modulan a la baja la intensidad de la subida.
- Entre estos grupos se sitúan aquellos otros países en los que el criterio de revalorización de las pensiones combina precios y salarios: Finlandia, Estonia, Republica Checa, Letonia, Polonia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania y Chipre.

## 6. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

### 6.1. Competencia normativa

La competencia normativa en relación a la cuantificación de las pensiones, así como su revalorización, corresponde al Estado en base al **artículo 149.1. 17ª CE** otorgándole la competencia exclusiva en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de los servicios por las Comunidades Autónomas”.

De este modo, la normativa fundamental en torno al sistema de pensiones y, en concreto, su cuantificación incluida la revalorización, será la elaborada por el Estado, aunque, como se ha mencionado, muchas CCAA han incluido en sus EA servicios prestacionales para la tercera edad llegando a reconocer “derechos sociales” con un deber de actuación para tales poderes públicos.

La norma que desarrolla el artículo 50 CE (en lo que respecta a la revalorización de las pensiones) tiene fuerza de ley regulándose a lo largo del tiempo en el art.48 de la Ley General de la Seguridad Social aprobada por el Real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio (a partir de ahora LGSS) y posteriormente, en el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2017, de 30 de octubre (a partir de ahora TRLGSS).

En los citados artículos, se establece el mecanismo de revalorización de las pensiones, aunque su concreción se remite a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año económico cumpliendo así con el principio de legalidad presupuestaria.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Comisión Europea: Adecuación y sostenibilidad de las pensiones. 2013. [en línea]: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_adequacy-sustainability-pensions\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_es.pdf)

<sup>45</sup> Para cuantificar la revalorización de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima: “se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado” (artículo 48.1.2 LGSS) o “en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del

Por otro lado, en muchas ocasiones, se ha hecho uso de la prórroga automática de los PGE del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos tal y como lo permite el apartado 4 del artículo 134 CE<sup>46</sup>. Dado que la revalorización no se produce de forma automática en base a lo previsto en los artículos citados, en estos supuestos de prórroga, será necesaria habilitación legal para cada ejercicio económico cumpliendo con el principio de legalidad que exige el desarrollo del artículo 50 CE.

Sin embargo, habrá algunos años en que, habiendo prórroga de los PGE, se dicte por Real Decreto (norma con rango reglamentario) apelando a la seguridad jurídica y a su previsión o “cobertura” en LPGE del año precedente.<sup>47</sup>

De este modo, se pronunció el Consejo de Estado al establecer que, en estos supuestos, la revalorización necesita o bien la cobertura de la LGPE del año precedente o bien un Real decreto-ley acordando la revalorización (cumpliendo así con el principio de legalidad presupuestaria) sin entender tampoco que el derecho a la revalorización sea un derecho subjetivo pues en tal caso no precisaría de previsión legal para proceder a la revalorización (siguiendo también la doctrina del TC en esta materia).<sup>48</sup>

Una segunda aclaración es que el IPC va a ser el índice o parámetro para la revalorización de las pensiones (aunque no siempre del mismo modo) desde la Ley 26/1985 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social hasta la Ley 23/2013 reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Finalmente, la aplicación del Índice de Revalorización propuesto desde el 2013 por el Comité de Expertos para “lograr” un sistema público de pensiones más sostenible duró poco tiempo y, en peor estado se encuentra el Factor de Sostenibilidad dado que todavía no se ha llegado a aplicar ni se prevé que se haga en el futuro.

## 6.2. Legislación en los años 80 y 90

Desde la crisis de 1973 se llevó a cabo una política de precios que incrementó de forma cuantitativa la masa salarial y la de las pensiones para evitar un empobrecimiento de la población y mantener el equilibrio económico interno y externo.<sup>49</sup>

La vinculación del IPC a la revalorización de las pensiones como único criterio establecido

---

*Estado*” (artículo 58.1 TRLGSS).

<sup>46</sup> Así ha ocurrido en 1978, 1982, 1995, 2011, 2016, 2017 y 2018 prorrogado en 2019 y 2020.

<sup>47</sup> v.gr. Real Decreto 746/2016.

<sup>48</sup> Dictamen 1128/2017 del Consejo de Estado: “La previsión legal de revalorización anual de las pensiones, no es inmune al legislador presupuestario, que, en ejercicio de su potestad, podría eventualmente modificarla con ocasión de la aprobación de la LPGE. Estas consideraciones ponen de manifiesto que las obligaciones en materia de revalorización de pensiones, y el consiguiente derecho de los pensionistas a su percepción, **nacen de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año**. Cuestión distinta es que, estando vigente dicha previsión de revalorización de las pensiones entre unos límites mínimo y máximo, el legislador presupuestario se encuentre obligado, si no la modifica, a su estricto cumplimiento **por razones de seguridad jurídica** (...) pero sin que -a juicio del Consejo de Estado- pueda afirmarse la existencia de un derecho subjetivo de los pensionistas, derivado de la normativa material reguladora de las pensiones, que condicione el ejercicio de la potestad legislativa en un determinado sentido”.

<sup>49</sup> El principal problema se encontraba en que la mayoría de los productos eran importados y los precios desorbitantes para las rentas obtenidas en la economía de aquella época

desde los años 80 influenciará a la política legislativa en esta materia hasta la actualidad pues, si bien es verdad que es de los mejores métodos para medir la capacidad adquisitiva de los pensionistas, nos hemos cerrado en este mecanismo sin debatir otros criterios posibles.

Fruto del consenso político y de la crisis económica, 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 implantó, por vez primera, la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto al inicio de cada ejercicio.<sup>50</sup> Con la particularidad de que, en caso de producirse desviaciones con respecto al IPC previsto, será tenido en cuenta en el año siguiente para mejorar las pensiones que sean inferiores al salario mínimo interprofesional (disposición derogatoria quinta).

Las medidas adoptadas desde 1989 en orden a la revalorización de las pensiones han logrado el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas gracias a los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales habiendo unanimidad sobre el IPC como mecanismo de actualización que, posteriormente, se materializará en el Pacto de Toledo en 1995. Además, se consiguió una mayor aproximación de las bases de cotización a los salarios reales aumentando también las pensiones mínimas evitando el empobrecimiento y, por consiguiente, reduciendo la desigualdad social.<sup>51</sup>

Tal y como se dispone en el Informe del Pacto de Toledo, esta realidad se debe a la voluntad política de incrementar las pensiones mínimas por encima del IPC. Así, entre 1986 y 1994 las pensiones mínimas se han revalorizado **en un 68,7%**, mientras que el IPC se incrementó **en un 53,4%**. Por otro lado, la revalorización anual de todas las pensiones superiores a la media y muy singularmente las que estaban en el tope máximo tuvieron hasta el año 1989 revalorizaciones inferiores al resto de las pensiones.<sup>52</sup>

Con el Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) y se produce la racionalización de la legislación del sistema de la Seguridad Social.

En su texto original, el artículo 48 consolida el mecanismo de revalorización de las pensiones el cual preveía para las pensiones por jubilación o por invalidez en su modalidad contributiva la revalorización **al comienzo de cada año** de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año. (apartado 1)

Para el resto de pensiones del sistema de la Seguridad Social serían revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, **la elevación del nivel medio de los salarios, el Índice de Precios al Consumo y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social.** (apartado 2)

Finalmente, se prevé la corrección del IPC previsto con el IPC real para las pensiones contributivas por jubilación o invalidez permanente que sean inferiores al salario mínimo

---

<sup>50</sup> El artículo 4 de la Ley 26/1985 de 31 de Julio prevé la revalorización de las pensiones: “al comienzo de cada año, de acuerdo con el IPC previsto para dicho año”.

<sup>51</sup> Ministerio de la SS: Historia de la Seguridad Social. [en línea]: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>

<sup>52</sup> Pacto de Toledo. 12 de abril de 1995 pág. 12.

interprofesional en el año siguiente. (apartado 3)

Por lo tanto, antes de los acuerdos del Pacto de Toledo ya se habían propuesto en la legislación de la Seguridad Social otros índices o factores que podrían influir en la revalorización de las pensiones a elección del Gobierno que correspondiese.

### 6.3. El Pacto de Toledo y la Ley 24/1997

El 30 de marzo de 1995 se alcanza un acuerdo político a través de una comisión parlamentaria (Comisión de Presupuestos del Congreso) contando con el apoyo de cinco Grupos Parlamentarios (PP, PSOE, IU, PNV, y CIU) con el objetivo de discutir, analizar, y proponer medidas encaminadas a asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones español.

Del resultado de la Comisión se publica un documento donde se establecen los principales problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social, así como las reformas propuestas a adoptar por el legislador. De este modo, se establecen 15 recomendaciones que serán la base para el acuerdo entre el Gobierno y los principales sindicatos y que, posteriormente daría lugar a la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

En cuanto a la revalorización de las pensiones se establece en el Pacto de Toledo que “la exigencia de mantener el poder adquisitivo de las pensiones exige introducir medidas que den **estabilidad a los mecanismos de revalorización** que, hasta ahora, se han venido aplicando a través de los pactos alcanzados con los interlocutores sociales.”

La **recomendación número 11** sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones establece que “es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante **la revalorización automática** de las mismas, **en función de la evolución del IPC** y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año”.

Como recomendación de cierre, se establece en la **número 15** la conveniencia del análisis y seguimiento de la evolución del sistema ante la preocupación de que las previsiones establecidas en el Pacto puedan “alterarse significativamente en las próximas décadas”. Se recomienda realizar un “seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad”.

Por lo tanto, se deja abierta la vía de reformas (siempre con cierto consenso), buscando la utilizad y adecuación de nuevas medidas en cada momento económico intentando mantener el poder adquisitivo de los pensionistas (con unanimidad sobre el IPC como mecanismo principal).

Como consecuencia del Pacto de Toledo y del Acuerdo de 9 de octubre de 1996 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, fue aprobada la Ley 24/1997 de 15 de julio de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social modificándose el mecanismo de revalorización.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>Acuerdo de 9 de octubre de 1996. pp. 12.: “(...) es criterio de las partes que debe establecerse legalmente la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto para cada año y, en consecuencia, aplicar, cuando proceda, la oportuna cláusula de revisión al ejercicio económico vencido en el supuesto de que el IPC previsto para dicho año fuese inferior al que efectivamente se haya producido”.

Tal y como se dispone en la exposición de motivos de la Ley 24/1997, “el Pacto de Toledo supuso igualmente el compromiso de todas las fuerzas parlamentarias para hacer viable financieramente el actual modelo (...). Para ello fue común el propósito de que los incrementos del gasto se armonicen con los incrementos de la economía y los beneficios se atribuyan con mayores cotas de racionalidad y contributividad”.

Se establecen en la Ley las siguientes medidas que consolidarán el funcionamiento del Sistema de la Seguridad hasta la actualidad:

- 1) La **separación financiera** de la Seguridad Social, adecuando las fuentes de financiación de las obligaciones de la Seguridad Social a su naturaleza: Todas las prestaciones de naturaleza no contributiva y de extensión universal pasan a ser financiadas a través de aportaciones del Estado (*Presupuestos Generales del Estado*), mientras que las prestaciones netamente contributivas se financian por cotizaciones de empresas y trabajadores (*Presupuesto propio de la Seguridad Social*).
- 2) La constitución de reservas “con cargo a los excedentes de cotización sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos, con la finalidad de que las mismas, a través de su debida materialización, permitan **atenuar los efectos de los ciclos económicos**, tanto respecto a la recaudación de cotizaciones, como a la preservación del empleo”. (*Se crea así el Fondo de Reserva para atender necesidades futuras cuando el gasto excediese a lo recaudado por la SS y atenuar el ciclo económico*).
- 3) El establecimiento, con la máxima gradualidad y la máxima vigilancia de la incidencia que esta medida pueda tener sobre la competitividad y el empleo, de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales. (*se fijar un tope máximo de cobertura de las pensiones contributivas mediante ley*).
- 4) La introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y **determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación**, a fin de que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente y se posibilite una mayor equidad en las pensiones.

A continuación, la Ley indica una serie de **reformas** para la obtención de tales objetivos, de las que nos interesa la **número 7** pues hace referencia al “establecimiento de la revalorización automática de las pensiones, en función de la variación de los precios, a través de la fórmula estable contenida, de forma permanente, en la propia Ley General de la Seguridad Social”.

De este modo, **el artículo 11 de la Ley 24/1997** va a dar una nueva redacción al apartado 1 del artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

En primer lugar, se contemplaba que las pensiones contributivas (incluido el importe a la pensión mínima) deben revalorizarse al principio de cada año conforme al IPC previsto para ese ejercicio (apartado 1.1) y, por otro lado, con el fin de ajustar esa subida a la evolución real de los precios, se preveía que en el mes de noviembre del mismo año se comprobara si el IPC acumulado se había desviado del inicial y, de ser **superior al índice previsto**, se procederá a la correspondiente actualización abonando la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior. (apartado 1.2).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Con respecto a este apartado conviene hacer dos aclaraciones: IPC acumulado corresponde al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a

En segundo lugar, se prevé la situación en que el IPC previsto resultase superior al IPC real acumulado de forma que las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ciclo económico. (apartado 1.3)

Finalmente, el resto de las pensiones reconocidas por el sistema de la Seguridad Social “serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el Índice de Precios al Consumo y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social” (apartado 2 que se mantiene del texto original).

Recapitulando, con la Ley 24/1997 y la rectificación parcial de la Ley 50/1998 (Disposición definitiva 6 por la que se deroga apartado 1.3 del artículo 48 LGSS) se consagró en el artículo 48 de la LGSS de 1994 un modelo de revalorización de las pensiones contributivas que garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo mediante los dos mecanismos expuestos.

Pongamos un ejemplo real. Para el año 1998 el IPC previsto por el Real Decreto 4/1998 es del 2,1% por lo que todas las pensiones contributivas se revalorizarían en ese porcentaje (apartado 1.1). Sin embargo, en noviembre de 1998 el IPC acumulado fue del 1,39% por lo que se ha producido una ganancia del 0,71 % durante el año 1998 la cual, en base al apartado 1.3, debería ser absorbida en la revalorización del siguiente año. Sin embargo, esto no se produjo debido a que el 31/12/1998 se deroga tal disposición por la Ley 50/1998 de 30 de diciembre.

#### **6.4. Evolución del mecanismo de revalorización desde 1999 hasta el 2010**

Este mecanismo del artículo 48 LGSS se aplicó durante los 11 años siguientes sin ningún inconveniente debiendo destacar dos factores producidos en este periodo de tiempo:

- La entrada de España en la Zona Euro lo que hizo que disminuyera progresivamente la inflación en el país desde 1999.
- Se garantizó el poder de compra de todos los pensionistas y se hizo compatible con el incremento sustancial de las pensiones mínimas (sobre todo entre 2004-2009).

En este periodo tiene lugar la **renovación del Pacto de Toledo (II) en el año 2003**, donde se puso énfasis en otras cuestiones del Sistema de la Seguridad Social como la protección social de personas dependientes, la integración laboral de la mujer, los problemas de conciliación de la vida familiar y laboral, así como la atención a la discapacidad e incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y al sistema de protección social (pues el crecimiento de la economía española hasta el año 2009 fue muy intenso y permitió centrar la atención en otros aspectos sociales).<sup>55</sup>

Con respecto a la revalorización de las pensiones, se consolida la fórmula aplicada hasta el momento del artículo 48 LGSS **en la recomendación 2ª** sobre el **mantenimiento** del poder adquisitivo de los pensionistas donde se dispone que “también se garantizará, que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se

---

que se refiere la revalorización, y la correspondiente actualización se hará de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado.

<sup>55</sup> Renovación del Pacto de Toledo (2003). Boletín informativo nº8. CC.OO. Telecomunicaciones.

consoliden con carácter permanente en las pensiones, **evitando la corrección a la baja cuando existan mejoras de poder adquisitivo derivadas del comportamiento de los precios (...)**”. De esta forma se defiende la derogación del apartado adicional 1.3 del artículo 48 LGSS donde tal corrección se preveía.

Sin embargo, en el año 2009 se produce una inflación hasta el momento anómala del 0,79%, muy baja en comparación con la del 2008 (1,43%) y la del 2010 (2,99%).<sup>56</sup>

En el 2009 este sistema permitió a los pensionistas un aumento que no correspondía con el IPC de ese año (se incrementaron en un 2,4%: 2% del IPC previsto +0,4% por la desviación del IPC correspondiente al año 2008). De esta forma, a comienzos del año se revalorizan las pensiones en un 2% en base al IPC previsto en la Ley 2/2008 de 23 de diciembre de PGE para el año 2009 aunque la evolución del IPC llegó al -1,40% en julio y en noviembre no superaba el 0,3%. Teniendo en cuenta el IPC acumulado en noviembre se obtuvo un saldo muy favorable para los pensionistas, incrementándose en un 1,7% su capacidad adquisitiva por encima del IPC (2% IPC previsto -0,3% IPC real=1,7% ganancia no absorbida en el siguiente año).

Pese a alguna opinión pública, pasó bastante desapercibido incluso por el Pacto de Toledo (III) sin llegar a una corrección del sistema.<sup>57</sup> Además, en el “Documento sobre revisión del Pacto de Toledo” presentado por el Gobierno el 29 de enero de 2010 tampoco se hizo ninguna referencia a esta deficiencia del mecanismo.

#### **6.5. Años 2010-2011: fin del IPC y reforma del artículo 135 de la CE**

En el contexto de una crisis cuya máxima preocupación era la deuda pública sobrevenida (visto lo que había pasado con la deuda pública griega) se produce un giro en la política económica del ejecutivo en la sesión parlamentaria extraordinaria celebrada el 12 de mayo de 2010 dando lugar a la aprobación del **Real Decreto ley 8/2010, 20 de mayo** por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Así, en la exposición de motivos del RDL 8/2010 se justifica que “para lograr los objetivos resulta necesario, entre otras medidas, **suspender excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo** para el año 2011” consolidándose en el art. 4 del RDL lo que se denominaría como “congelación parcial” de las pensiones para el año 2011.

Esto implica que no se aplicaría el artículo 48.1 LGSS subapartados 1 y 2 a excepción de las pensiones no contributivas, las de cuantía mínima y las del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) no concurrentes.

Pese a que la medida no fue bien aceptada (desde 1997 había estado funcionando el mecanismo del art.48), cabe señalar que no plantea problemas de constitucionalidad conforme el artículo 50 CE dado que era una actuación de “carácter extraordinario” de modo que solo suspendía el mecanismo para el año 2011 (aunque esta argumentación plantea dudas ya que genera un precedente para posibles aplicaciones en el futuro) y, por otro lado, no afectaba a las pensiones

---

<sup>56</sup>IPC de España desde 1999-2012 (worldwide inflation data): 1999:2,92%; 2000:3,96%; 2001:2,71%; 2002: 4%;2003: 2,60%; 2004: 3,23%, 2005: 3,74%; 2006: 2,67%, 2007:4,22%, 2008: 1,43%, 2010: 2,99%;2011:2,38%; 2012:2,87%.

<sup>57</sup> Expansión (2010): “La subida de las pensiones por encima del IPC en 2009 costará 40.000 millones de €”. [en línea]: <https://www.expansion.com/2010/06/16/economia/1276639934.html>

mínimas, las no contributivas y las del SOVI no concurrentes por lo que se puede decir que se garantizaba la suficiencia económica (aunque esto es relativo ya que la media de las pensiones en mayo de 2010 era de 785,8 €/mes).<sup>58</sup>

La medida podría verse justificada, en cierto modo en la subida de las pensiones por encima del IPC en el año 2009 (del 1,7%) aunque el IPC en noviembre de 2011 se situó en el 2,9 %, por lo que pese a esa ganancia y la posterior congelación de las pensiones (sin tener en cuenta las no contributivas, mínimas cuantías y las del SOVI) el resultado fue una pérdida de poder adquisitivo del -1,2%, por lo que la ganancia de 2009 no compensó la pérdida de 2011.

Sin embargo, la revalorización para el año 2011, en base a la Ley 39/2010 de PGE para el año 2011, sí que previa el incremento de un 1,3 % correspondiente a la desviación del IPC real en el periodo noviembre 2009 -noviembre 2010 pues el IPC previsto fue del 1% y en noviembre en base al IPC acumulado del 2,33%.

Pese a la polémica medida del Gobierno, el 25 de enero de 2011 se consigue la aprobación de un acuerdo básico en el Pacto de Toledo (III).

Nos interesa de nuevo la **Recomendación nº2** relativa al mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones donde se establecen nuevas propuestas de revalorización y se realizan críticas por las medidas establecidas en el RDL 8/2010.

La Comisión del Pacto de Toledo defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por Ley y, ante la crisis económica, se pone un mayor énfasis en asegurar **el equilibrio financiero del sistema de pensiones** en el futuro.<sup>59</sup>

Como crítica al RDL 8/2010, al final de la recomendación, la Comisión considera que no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo considerando que “este tipo de medidas no puede adoptarse sin la consulta y el debate previos en el ámbito del Pacto de Toledo, teniendo en cuenta su recomendación número 2”.<sup>60</sup>

En cuanto a las nuevas medias aportadas por la Comisión en materia de revalorización de pensiones podemos destacar:

- Como una “extensión” del principio de separación de fuentes y por la sostenibilidad del sistema se exige que sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC (o del índice que pudiere adoptarse) sea sufragada con cargo a otros recursos financieros.
- Se hace mención al incremento del 1,7% en el 2009: “El vigente sistema de revalorización ha dado lugar, en anteriores ejercicios, a desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real,

---

<sup>58</sup> Ministerio de Seguridad Social (2019): Evolución Pensión media mensual por clase de pensión. [en línea]: <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3590>.

<sup>59</sup> La justificación de esta medida será en base a que “*los pensionistas son uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas (...) que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida; por esa razón la revalorización anual de las pensiones se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino **-cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal, a aumentar dicho poder adquisitivo***”.

<sup>60</sup> Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo. Ministerio de Trabajo e inmigración (2011).

con la consiguiente **desvirtuación de su finalidad de conservación del poder adquisitivo**". La Comisión, sin dar una solución real, propone que estas subidas por encima del IPC real se consoliden y absorban permanentemente de forma total o parcial por el sistema.

- Frente al contexto de crisis económica, y para evitar un abuso en la toma de medidas en esta materia sin tener en cuenta a la Comisión el Gobierno deberá poner en conocimiento "la decisión a adoptar, acompañada de las oportunas **proyecciones macroeconómicas y datos financieros que fundamenten dicha decisión** y que aseguren su adecuación al requisito de sostenibilidad del sistema (...)".
- Finalmente, la Comisión plantea la posibilidad de utilizar **otros índices de revalorización** basados en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social (entre otros), siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno. De este modo, la Comisión pone en duda la vinculación de la revalorización conforme el IPC previsto (por las ya mencionadas anomalías), así como por los otros sistemas adoptados en países de la UE.

Como consecuencia del Pacto de Toledo (III) se aprueba **la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social** sobre la que debemos destacar:

- El artículo 8, desarrolla por primera vez el **Factor de sostenibilidad** con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones del sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad (es decir, que los jubilados perciban durante todo su retiro el mismo importe que si se hubiesen jubilado con anterioridad).

Sin embargo, esto se prevé a partir del año 2027 revisando los parámetros fundamentales del sistema 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".

El Factor de Sostenibilidad que vincula el importe de la pensión a la esperanza de vida de cada momento se consolidará en la **Ley 23/2013, de 23 de diciembre** justificada por el Comité de Expertos, aunque hasta el momento no ha entrado en vigor. Este factor se incluye debido a la preocupación sobre la sostenibilidad del sistema ante el aumento progresivo de la esperanza de vida pues en 1957 un jubilado que alcanzara la edad de 65 tenía una esperanza de vida de 15,24 años mientras que en 2015 la esperanza de vida a la misma edad había aumentado más de 5 años hasta los 20,84 años.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Compañía Nacional de Seguros (7/6/2018): "¿Qué es el Factos de Sostenibilidad? [en línea]: <https://www.elmundodelsegurodevida.es/que-es-el-factor-de-sostenibilidad>



- En base a la disposición adicional 32 sobre compensación por la suspensión de la revalorización de las pensiones:
  - El Gobierno, en el plazo de un año, presentará un informe sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en los últimos cinco años - “Informe sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en los años 2007-2011”-.
  - Teniendo en cuenta el mismo y, con arreglo a las posibilidades económicas del sistema, el Gobierno articulará las medidas necesarias para llevar a cabo la recuperación del poder adquisitivo perdido. Como era de esperar, ante el ciclo económico en recesión, no se llevó a cabo.

Antes de las elecciones de noviembre de 2011 como último acontecimiento que influirá en esta materia y, en plena crisis económica, debemos mencionar la improvisada constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (limitando la emisión de deuda pública) mediante la **reforma del artículo 135 de la Constitución Española** el 23 de agosto de 2011 con el objetivo principal de “posibilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea”. De este modo se dispone que: “el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”.

Este principio de estabilidad financiera y presupuestaria se articula y desarrolla en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEP y SF) cuyo ámbito subjetivo abarca todas las Administraciones a nivel Estatal, autonómico, local, así como las administraciones de la **Seguridad Social**.

Tales administraciones públicas de la SS tendrán la obligación de mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario y excepcionalmente “podrán incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa **del Fondo de Reserva de la Seguridad Social**. En este caso, el déficit estructural máximo admitido para la administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social”. (artículo 11.5 LOEPySF).

#### 6.6. Real Decreto Ley 28/2012 y STC 45/2015, de 5 de marzo

Tras las elecciones del 11 de noviembre de 2011 con amplia mayoría, el Partido Popular, constituye un nuevo Gobierno cuya principal medida fue la revalorización de las pensiones para el año 2012. Siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, se aprueba el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, activando de nuevo el mecanismo del artículo 48 de la LGSS.

- En el **artículo 6** sobre el mantenimiento del poder adquisitivo se reitera lo que ya preveía el artículo 48.1.2 de la LGSS pues se establece una paga única antes del 1 de abril del 2012 (incremento del 2,9 % correspondiente al IPC real de 2011) para compensar la pérdida de poder adquisitivo durante el 2011 para los perceptores de complementos por mínimos, siendo innecesario pues este grupo de pensionistas no se habían visto afectados por el RDL 8/2010.

De este modo, la Ley 39/2010 de PGE para el año 2011 preveía la revalorización normal de las pensiones no contributivas, las pensiones mínimas y las del SOVI no concurrentes del 1% (IPC previsto). El IPC acumulado en noviembre del 2011 fue del 2,9% de modo que procedía la actualización por un 1,9% a compensar antes del 1 de abril del 2012.

- En el **artículo 5** del RDL 20/2011 se establece el incremento del 1% conforme a los artículos 48 de la LGSS y 27 de Clases pasivas del Estado para el año 2012. De igual forma, se ratifica lo que venía diciéndose en la LGSS siendo que las pensiones contributivas no mínimas no sufren ningún cambio consolidándose así la pérdida del 2011.

De este modo, mediante la norma con rango de ley -como exige el principio de legalidad presupuestaria- y, ante la prórroga de los PGE del 2011, se establece la revalorización de acuerdo con la normativa que ya estaba vigente.

Todo esto duro poco pues en noviembre del 2012 se aprueba el **Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social**, que tuvo lugar sin tomar en consideración el Pacto de Toledo.

Justificándose en el elevado déficit de la Seguridad Social durante el ejercicio del 2012 y la necesidad de cumplir con el objetivo del déficit público, siendo muy claro y conciso, **el artículo 2** sobre actualización y revalorización de pensiones establece:

1. Dejar sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en el **apartado 1.2** del artículo 48 de la LGSS de 1994 y en el párrafo 2º del apartado 1 del artículo 27 de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 1987. Por lo tanto, no se aplicaría la corrección por la desviación del IPC previsto frente al IPC acumulado en noviembre del 2012 el cual llegó al 2,9%, privando a todos los pensionistas (incluidas las pensiones mínimas) a la paga única del 1,9% antes del 1 de abril del 2013.
2. Suspender para **el ejercicio 2013** la aplicación de lo previsto en el **apartado 1.1** del artículo 48 de la LGSS de 1994 así como en el párrafo 1º del apartado 1 del artículo 27 la Ley de Clases Pasivas del Estado. En este precepto se suspende el mecanismo de actualización de pensiones contributivas (incluido el importe a la pensión mínima) al comienzo del año 2013 con el IPC previsto.

Por lo tanto, para el año 2012 las pensiones se revalorizaron un 1 % (art. 5 del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre) siendo el IPC acumulado en noviembre de 2011 a noviembre de 2012 del 2,9%. En consecuencia, según lo previsto en los arts. 48.1.2 LGSS y 27.1 de la Ley de Clases Pasivas del Estado debería haberse procedido a la correspondiente actualización en la LPGE para el ejercicio del 2013. Sin embargo, el RDL 28/2012, de 30 de noviembre, deja sin efecto tal revalorización de las pensiones conforme al IPC real (abono del 1,9 % en una paga única antes del 1 abril de 2013) dando lugar al recurso de inconstitucionalidad que analizamos a continuación.

### 6.6.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2015, de 5 de marzo

El Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre, supuso una medida criticable desde el punto de vista político, social y jurídico dando lugar a la elevación de 22 cuestiones de inconstitucionalidad y un recurso de inconstitucionalidad por parte de 146 diputados integrantes de diversos Grupos Parlamentarios que fueron de igual modo desestimadas mediante la STC 49/2015, de 5 de marzo.

En base a los motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes cabe diferenciar:

- A) RDL 28/2012 contrario al art.9.3 en relación con el mandato constitucional de actualización periódica de las pensiones para asegurar la suficiencia económica (art.50 CE) al establecer una retroactividad auténtica.

Los recurrentes consideran que se estaría produciendo una retroactividad en grado máximo pues no se materializó en la Ley 17/2012 de 27 de diciembre de PGE para el año 2013 la revalorización de las pensiones en base a la desviación del IPC en noviembre de 2012 que se elevó al 2,9 % frente al 1% previsto en la PGE para el año 2012 por lo que las pensiones han perdido un 1,9% que se debería de pagar en el primer cuatrimestre del año 2013. Se plantea, por lo tanto, si se produce una irretroactividad desfavorable de la Ley ante un derecho devengado, pero no pagado.

El TC aplicará la doctrina sobre el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art.9.3 CE de tal forma que “no es un principio general, sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (STC 173/1996, de 31 de octubre, Fj3).”

Fuera de estos dos ámbitos nada impide por lo tanto al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno defendiendo que, de no ser así, se conduciría a situaciones de “congelación o petrificación del ordenamiento jurídico”.

Analizando el precepto del art. 9.3 CE el TC señala:

- La restricción de derechos individuales se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los **derechos fundamentales y de las libertades públicas** (sección 1ª del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona.
- Por otro lado, la irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros y **expectativas**. Sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva cuando incide sobre “relaciones consagradas” y afecta a “situaciones agotadas”, de modo que la eficacia y protección del derecho individual (nazca de una relación pública o de una privada) dependerá de “su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto y de su ingreso en el patrimonio del individuo (...).”

Si aplicamos esta doctrina al caso concreto, el punto clave según el TC es determinar si los pensionistas tenían con carácter previo a la aprobación del RDL 28/2012, de 30 de noviembre una mera expectativa de derecho a recibir ese 1,9 % o bien tenían un derecho consolidado integrado en su patrimonio. El TC, de acuerdo con las anteriores sentencias ya mencionadas, expondrá su interpretación sin casi ninguna novedad en esta materia:

1. No niega el carácter vinculante del artículo 50 CE al legislador, aunque sí le corresponde a este **“determinar el alcance del derecho de los ciudadanos a**

**obtener y la correlativa obligación (...) de otorgar** una pensión durante la tercera edad, estableciendo los requisitos y condiciones que se precisen para hacer efectivo ese derecho”.

2. El artículo 50 es un mandato **que pretende erradicar situaciones de necesidad**, que “habrán de ser determinadas y apreciadas, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales”.
3. Como consecuencia, el art.50 **no obliga a que todas las pensiones sean revalorizadas anualmente** pues el legislador “no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones”.
4. Como último argumento, de lo que se desprende del artículo 48.1.1 LGSS, no procede reconocer de **forma automática** a los pensionistas el derecho a recibir la diferencia entre el IPC previsto y el IPC real, sino que se remiten a la LPGE: “de acuerdo con lo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado” y, tal expresión, supone “reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización”.

Por lo tanto, el TC entiende que el IPC acumulado de noviembre a noviembre de cada año es una “mera regla de cálculo” por razones presupuestarias, pero la eventual actualización de la revalorización se devengaría y, por tanto, **se consolidaría, el 31 de diciembre de cada ejercicio. Sólo en ese momento podría hablarse de un derecho adquirido** a la actualización de las pensiones realizada en los términos previstos en la Ley de presupuestos en función de las posibilidades económicas del Sistema.

Concluyendo con la doctrina del TC, en el momento de aprobación del RDL 28/ 2012 **los pensionistas “sólo tenían una mera expectativa a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto**, expectativa que debiendo ser concretada por la Ley de presupuestos generales del Estado en cada ejercicio, para el año 2012 quedó sin efecto por haberse suspendido con anterioridad a su consolidación”. Se rechaza por consiguiente que la norma cuestionada haya incurrido en un supuesto **de retroactividad auténtica o de grado máximo prohibido** por el art. 9.3 CE.

- B) RDL 28/2012 contrario al art.33.3 CE por ser una norma de “contenido expropiatorio” de derechos consolidados e integrados en el patrimonio de cada pensionista con el correspondiente derecho a una justa indemnización.

En opinión del TC, falta el elemento del derecho subjetivo para ser contrario al artículo 33.3 CE pues “sólo son expropiables y, por tanto, indemnizables la privación de bienes y derechos o incluso intereses patrimoniales legítimos aun no garantizados como derechos subjetivos” y, según se ha interpretado, estamos antes meras expectativas siendo esa privación económica no es expropiatoria.

- C) Voto particular de los Magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la STC 49/2015, de 5 de marzo.

Cabe mencionar la fundamentación del disenso de algunos de los magistrados del TC apelando, en primer lugar, a la cláusula del Estado Social del artículo 1.1 como principio que exige la garantía material del artículo 50 CE pues de otro modo, “el aseguramiento formal de esos derechos no es suficiente”.

- Se reconoce la variedad de soluciones legislativas en base al oportunismo político, a los recursos económicos y al contexto social pues “no ha de olvidarse que es el legislador el máximo responsable de que los principios rectores constitucionales desplieguen toda su eficacia jurídica”. Por lo tanto, a él le corresponde definir el alcance del art.50 CE.
- Aunque el art. 9.3 CE sobre la prohibición de la irretroactividad restrictivas de derechos individuales solo se aplique a los derechos consolidados en el patrimonio del pensionista “no es aceptable, sin más, su opuesto, **la reversibilidad incondicionada** (...)”.

Por consiguiente, los magistrados exponen los riesgos que esta sentencia puede generar de cara al futuro ante una pobre interpretación y análisis de los “recortes sociales” pues, según este voto particular, el RDL 28/2012 tiene una escasa justificación refiriéndose simplemente al déficit público y a la crisis económica para la adopción de una medida restrictiva del art.50 CE que el TC pasa por alto en su sentencia.<sup>62</sup>

Por otro lado, y en sentido contrario a la doctrina del TC, estos magistrados consideran que el periodo de noviembre a noviembre no es una mera regla de cálculo si no que, de producirse un IPC real superior al IPC previsto al comienzo del año, tal mencionado derecho a la actualización se incorpora e integra de manera automática en el patrimonio jurídico de los pensionistas: “la ejecución de la condición lleva aparejada la transformación de la actualización de pensiones de una simple expectativa en un “derecho adquirido” o, si se quiere, en una relación consagrada”.

Como consecuencia, el derecho de actualización de las pensiones se retrotrae a la fecha que define el comienzo de su disfrute siendo la función de la **LGP la habilitación de la partida de gasto para un derecho consolidado.**

Por consiguiente, este riesgo expuesto en el voto particular, se concretiza en las leyes de presupuestos, que además de cumplir su tradicional función de asegurar, mediante la oportuna consignación de créditos, la efectividad del cumplimiento por el Estado de las obligaciones contraídas, asumiría como propia otra función; **la transformación o conversión de las “simples expectativas de derechos” en derechos adquiridos pues correspondería al legislador presupuestario,** “en atención a las circunstancias sociales y económicas en cada momento existentes”, no solo la facultad de moderar o adecuar el diferencial existente entre los IPC previsto y real, sino la de conceder o suprimir la propia actualización.

Desde mi punto de vista, esta postura parece más acertada pues es una interpretación “conforme a la Constitución” de la ley ordinaria que se hace con la observancia del orden de valores de la CE y en base a la unidad del ordenamiento jurídico. De este modo, aunque la

---

<sup>62</sup> Tal y como exponen los magistrados: “(...) deberán darse unos supuestos o condiciones que expliquen el porqué de tal retroceso, lo que, en el caso, **hubiera exigido analizar la fundamentación de la decisión adoptada por el legislador de urgencia.** (...) Lo que nos parece inadmisibile es una regulación que, al afectar desfavorablemente a relaciones jurídicas ya consolidadas, nacidas de la **confianza de los ciudadanos en la seguridad jurídica** aplicable a la actualización de las pensiones, no venga acompañada de una justificación de su carácter ineludible, ya que, en caso contrario, puede suponer su inconstitucionalidad derivada del incumplimiento de concretos mandatos constitucionales, que ya habían sido concretados efectivamente por el legislador”.

congelación de las pensiones se puede aceptar como técnica legislativa para hacer frente al déficit público, lo que no sería aceptable es la retroactividad para situaciones ya consolidadas que a juicio del TC eran todavía simples “expectativas” a 30 de noviembre, pero derechos consolidados a 31 de diciembre. Por otro lado, esta medida afecta también a las pensiones de cuantía mínima lo que supone entrar en contradicción con la suficiencia económica del art. 50 CE siendo la justificación del RDL 28/2012 insuficiente.

La STC 49/2015 ha sido también criticada por algunos autores poniendo en tela de juicio la interpretación sobre el valor que la CE otorga a los derechos sociales.

Enriqueta Expósito sostiene que en este tipo de respuestas está en juego la propia idea de Constitución, los valores que la sustentan y, sobre todo, su naturaleza normativa. Del mismo modo reconoce que no se trata de sustituir la función del legislador, pero sí de verificar que su ejercicio se adecúe al marco constitucional.<sup>63</sup>

Borja Suárez también critica la decisión del TC pues parece “subyacer la idea de que la crisis económica habría revelado que el diseño original del artículo 48 LGSS estaba agotado” y, por otro lado, el escaso interés que muestra la sentencia en contrastar las circunstancias que motivan una medida tan drástica pues “(...) resulta llamativo que el TC renuncie a indagar las razones que llevaron al Gobierno a adoptar de una forma tan polémica una decisión indudablemente grave en cuanto recorte de un derecho del que disfruta un colectivo vulnerable como el de los pensionistas”.<sup>64</sup>

Como consecuencia, aunque el legislador presupuestario no dispone de una discrecionalidad total sobre la realización de los derechos sociales, está claro que el TC no entra a fiscalizar las prioridades del gasto público que impone el mandato del art. 50 CE.

#### **6.6.2. Medidas adoptadas en la UE y la sentencia de la corte constitucional italiana 70/2015.**

La crisis económica y el crecimiento del gasto público en pensiones, debido al envejecimiento de la población, fueron y son dos factores presentes en la mayoría de los países miembros de la UE lo que llevó a los correspondientes Gobiernos a tomar medidas de “recorte” del gasto público con el objetivo de reducir el déficit impuesto por la UE y el FMI.

Por lo tanto, el recurso a la congelación de las pensiones en sus diversas modalidades fue una técnica legislativa muy recurrente en los países de la UE y, en todos estos casos, la Comisión Europea pondrá de manifiesto el cierto grado de incertidumbre que experimentan los sistemas de pensiones de tales países (incluido España).

El caso más “extremo” sería el de Grecia donde se congelaron las pensiones todos los años entre el 2010 hasta el 2015, seguido de Irlanda (del 2009 al 2013), Chipre (2013-2016), Letonia

---

<sup>63</sup> Expósito E.: TC y revalorización de las pensiones. La STC 49/2015, de 5 de marzo: un pronunciamiento con más sombras que luces. Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO): *“No creo que sea ocioso recordar que uno de estos ámbitos donde se evidencian mayores riesgos es el de los derechos sociales (...). Y, en este sentido, o nos tomamos en serio el papel que estos derechos desempeñan en el modelo de Estado que la Constitución proclama que no solo es calificado como un Estado de Derecho y democrático: también es un Estado social; o corremos el peligro ya advertido de ir diluyendo la naturaleza jurídica de la norma constitucional.”*

<sup>64</sup> Suárez Corujo, B: El Derecho a la revalorización de las pensiones: Análisis crítico de la decepcionante STC 49/2015. Pp:72 y ss.

(2009-2012), Rumania (2011-2013), Croacia (2010-2011), Bulgaria (2010-2012), Portugal (2012-2015), y Francia (2014, 2015 y 2016).<sup>65</sup>

Otros países, emplean un índice con ajustes a la baja como en el caso de Austria, Eslovenia, República Checa o Italia.

En Italia, al igual que ocurrió en España, el 8 de mayo de 2012 entró en vigor la Ley Constitucional 1/2012 que introduce el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución Italiana (CI) consagrándose en su artículo 81.

El Gobierno de Mario Monti aprobó el Decreto-Ley 201/2011 cuyo artículo 25 apartado 24 fue impugnado por un juez ordinario y dos Tribunales de Cuentas ante la Corte Constitucional. El DL 201/2011 contaba con una serie de medidas urgentes antes la crisis económica previendo un bloqueo a la actualización por dos años de las pensiones que superaran el triple de la pensión mínima (más de 1.217 €/mes) que representaban un 37% del total.

La Corte Constitucional Italiana estima las pretensiones de los recurrentes por vulneración de los artículos 36 y 38 CI que, de manera combinada, “hacen referencia a la suficiencia de medios económicos que aseguren las necesidades vitales de los pensionistas”. A juicio de la Corte constitucional, la congelación parcial para los años 2012 y 2013 del DL 201/2011 supone un perjuicio para el poder adquisitivo de las pensiones con la consiguiente frustración de las expectativas legítimas de los trabajadores de recibir una pensión cuya cuantía no se devalúe con el paso del tiempo. Tal sentencia es calificada como un “episodio aislado de resistencia constitucional” puesto que en el resto de países de la UE no se produce ninguna sentencia estimatoria a favor de la revalorización de las pensiones.

No se respeta, por tanto, la exigencia de razonabilidad (y proporcionalidad) que justificaría la medida, y la argumentación más importante es el traer a colación la Cláusula del Estado social ante una coyuntura económica de recesión. Por lo tanto, al contrario que en la STC 49/2015 y, en favor del voto particular ya mencionado anteriormente, no basta con invocar genéricamente la existencia de una situación financiera difícil, sino que es imprescindible acreditar su gravedad e incidencia en materia concreta para justificar el sacrificio de estos derechos sociales.<sup>66</sup>

Una nota común en la Sentencia italiana 70/2015 y la STC 49/2015 es la omisión de cualquier referencia directa o indirecta al art. 81 CI (artículo 135 en la CE), es decir, al principio de estabilidad presupuestaria en relación al cumplimiento de los compromisos con el Derecho comunitario.

Como critica Miguel Bárcena, el problema central de la Sentencia 70/2015 reside en el completo olvido del art. 81 CI, referido a la regla de estabilidad presupuestaria. No se quiere decir que necesariamente, introduciendo este elemento en su razonamiento, la Corte tuviera que llegar a una conclusión distinta a la alcanzada. Lo polémico es que expulsa de la argumentación un principio que tiene alcance constitucional y, por lo tanto, verdaderamente

---

<sup>65</sup> EUROPEAN COMMISSION. The 2015 pension adequacy Report: Pension reforms and their likely impacts. pp.169 ss.)

<sup>66</sup> Corujo Suárez, B: (2018) El derecho a la revalorización de las pensiones. pp.25-26.

jurídico.<sup>67</sup>

Esto mismo ocurre en la STC 49/2015 -aunque se falla sentido contrario-, ya que tampoco se realiza una argumentación ponderativa entre el art.135 y el art.50 CE lo cual, a mi juicio, supone una falta de fundamentación pues de no ponderarse estos dos preceptos constitucionales el artículo 50 CE quedaría en cierto modo sin operatividad con total discreción para el legislador sobre el concepto de “suficiencia económica”.

Podemos extrapolar la teoría que Hesse establecía para la interpretación de la constitución citada al comienzo de este trabajo donde se establecía que el principio de unidad de la Constitución implica en la práctica una labor de optimización donde se hace necesario establecer los límites de ambos bienes a fin de que alcancen una efectividad óptima: *“La fijación de límites debe responder en cada caso concreto al principio de proporcionalidad; no debe ir más de lo que venga exigido por la realización de la concordancia entre ambos bienes jurídicos”*.<sup>68</sup>

### **6.7. Año 2013: nuevo Índice de Revalorización del Comité de Expertos**

Volviendo al RDL 28/2012, el artículo 2.2 preveía la suspensión para el año 2013 de la aplicación del mecanismo de revalorización previsto en el artículo 48.1 LGSS todavía vigente en el momento.

La Disposición adicional segunda del RDL 28/2012 ya establecía el incremento de las pensiones de la Seguridad Social, así como de las Clases Pasivas, en el 2013 de un 1% tomando como referencia la cuantía legalmente establecida a 31 de diciembre de 2012. Además, a esta cantidad se añade otro 1% para aquellas pensiones no superiores a los 1.000 €/mes o 14.000 €/año, incrementándose un 2%

Sin embargo, esta medida no planteó ningún problema ya que el IPC de 2013 fue del -1,28% en enero y en noviembre del 0,23% siendo un anómalo nivel de inflación por lo que la aplicación del apartado 1.2 del art.48 de la LGSS sobre corrección por la desviación del IPC no parece importante.

De este modo, se compensa la pérdida de poder adquisitivo en 2012 que en noviembre era del 1,9%. (teniendo en cuenta que las pensiones por encima de 1.000 €/mes solo incrementan un 1%, por lo que perderán un 0.9 de poder adquisitivo).

Finalmente, el RDL 28/2012 dejaba clara la voluntad del gobierno para modificar el mecanismo de revalorización abriendo una nueva etapa de incertidumbre sobre tal mecanismo unido a un déficit cada vez más agravado en las cuentas de la Seguridad Social que se encontraba con una caída en las cotizaciones y un incremento progresivo del gasto.

#### **6.7.1. La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de la Seguridad Social.**

Tras las congelaciones parciales del 2011 y 2012 se aprueba por mayoría absoluta del PP la Ley

---

<sup>67</sup> Miguel Bárcena, J. de (2016). La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Revista Española de Derecho Constitucional, 106, 431–449.

<sup>68</sup> David A Ortiz. La interpretación Constitucional de Konrad Hesse (1992). “Escritos de derecho Constitucional”. pp-45 y ss.

23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de la Seguridad Social, apartándose de la línea del Pacto de Toledo (III) -recomendación nº2- sobre el mantenimiento del poder adquisitivo.

La aplicación del Índice de Revalorización de las Pensiones (en adelante IR) supone la desvinculación de la actualización de las pensiones conforme la variación interanual del IPC quedando condicionado al equilibrio presupuestario en favor de la evolución de determinadas variables como el crecimiento de los ingresos, el número de pensiones, la cuantía media y el equilibrio entre ingresos y gastos, con la única garantía del incremento mínimo anual del 0,25%.

Se modifica el artículo 48 LGSS por el art. 7 de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre siendo la última modificación de este artículo ya que en 2015 se aprobará el texto refundido de Ley General de la Seguridad Social por 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, pasando a ser el art. 58 donde se regula el mecanismo de la revalorización en los mismos términos que lo introdujo la Ley 23/2013.

Antes de la aprobación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre el Gobierno creó un Comité de Expertos para analizar cuál sería la forma de revalorización de las pensiones, así como la determinación del factor de sostenibilidad del sistema.

Para ello, se aprueba el 7 de junio de 2013 el “Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”, remitido posteriormente a la comisión del Pacto de Toledo.<sup>69</sup>

El objetivo del informe es desarrollar el factor de sostenibilidad para que el sistema de la Seguridad Social pueda hacer frente al pago de pensiones en el futuro asegurando también el equilibrio del sistema. El factor de sostenibilidad está formado por:

- El Factor de Equidad intergeneracional de las nuevas pensiones de jubilación (FEI) que busca que las condiciones de las pensiones sean iguales para todos los jubilados con independencia de la cohorte demográfica vinculando a las pensiones de los nuevos jubilados su esperanza de vida. Es una forma de asegurar el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajustar la equidad intergeneracional o lo que es lo mismo, en términos del Comité, “un ajuste a la baja en el cálculo de la pensión inicial”.
- Factor de Revalorización Anual de todas las pensiones (FRA) basado en la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones. El mecanismo funciona de tal forma que cuando los gastos crecen más que los ingresos, el FRA frena el crecimiento natural de la pensión y en las situaciones contrarias, lo expande (aunque veremos que esto es cuestionable).<sup>70</sup>

Como luego reflejará la Ley 23/2013 en su exposición de motivos, el informe establece una serie de justificaciones que hacen necesario este factor de sostenibilidad denominados como

---

<sup>69</sup> Disposición adicional novena del Real decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Siguiendo también lo previsto en la disposición adicional 59 LGSS, introducido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, aunque en tal disposición se retrasaba su aplicación al año 2027.

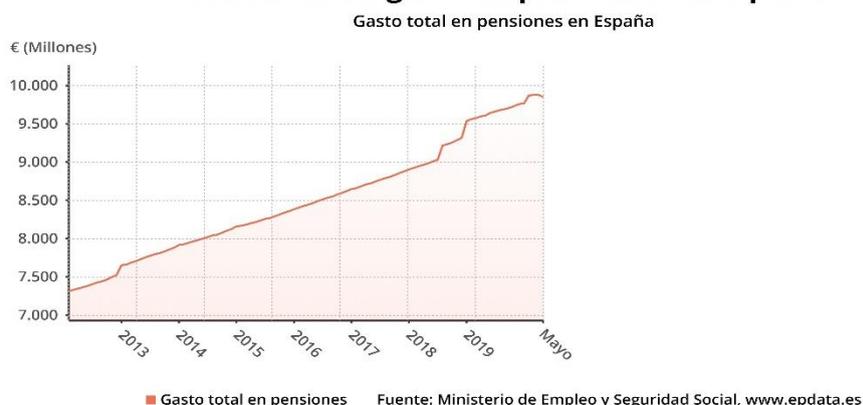
<sup>70</sup> Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. 7 de junio de 2013. pp. 6 y ss.

riesgos potenciales y son de dos tipos:

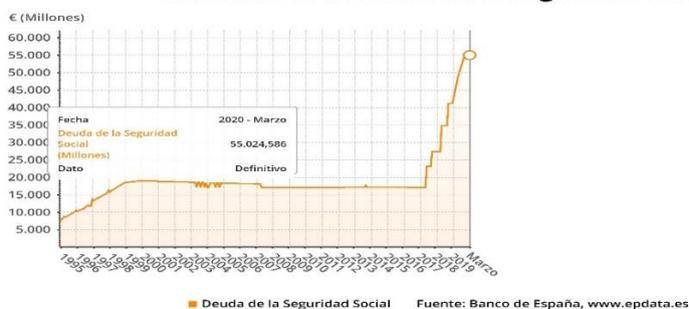
- **Riesgos demográficos:** Como es la elevación prevista de la esperanza de vida y las bajas tasas de natalidad junto al acceso al sistema de pensiones de la generación denominada del «baby boom» lo cual supone el aumento del número de pensiones durante un periodo dilatado de tiempo (2025-2060). En cifras absolutas, el número de pensiones que prevé la Seguridad Social pasaría de los 9 millones en 2013 a los 15 millones en 2052.
- **Riesgos económicos:**
  - o A corto plazo, los ingresos del sistema de pensiones pueden crecer mucho en las fases expansivas del ciclo económico y caer sustancialmente en las fases depresivas por lo que es necesario estabilizar el ciclo económico y luchar contra las consecuencias de esta dinámica.
  - o A medio y largo plazo, los ingresos dependen **de cambios estructurales**, que pueden impulsarlos al alza o a la baja como la tasa de desempleo estructural, salarios, estructura productiva etc. que afectan a la generosidad del sistema de reparto.

Por consiguiente, lo que se pretende es disponer de un sistema que contribuya a suavizar los efectos del ciclo económico en el gasto en pensiones y favorezca, también de manera gradual, que dicho gasto vaya incorporando las tendencias estructurales de los ingresos pues como se observa en el gráfico, el gasto en pensiones parece crecer progresivamente a un ritmo superior frente a los ingresos (reflejado en la evolución de la deuda de la Seguridad Social).

### Evolución del gasto en pensiones en España



### Evolución de la deuda de la Seguridad Social



71

<sup>71</sup> EpData. Las pensiones en España. [en línea]: <https://www.epdata.es/datos/pensiones-graficos-datos/20/espana/106>

El FRA (en la Ley 23/2013 se denominará Índice de Revalorización), tiene como objetivo garantizar el equilibrio presupuestario del sistema contributivo de la Seguridad Social a lo largo del ciclo económico de tal forma que se complementen los efectos de déficit en fases de recesión con los superávits de las fases expansivas.

La fórmula propuesta que se recogerá en el art. 48 de la LGSS (posteriormente en el art. 58 TRLGSS) es la siguiente:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[ \frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]^{72}$$

<sup>72</sup> Esta fórmula está integrada por dos sumandos:

**El primer componente** recoge la tasa de variación anual en tanto por uno a lo largo de un periodo de 11 años cuyos valores están centrados en t+1 (año para el que se calcula la revalorización) de los ingresos del sistema de la Seguridad Social menos el número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social menos el efecto sustitución, (variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año) siendo todas estas variables nominales.

De estos 11 años que, según el Comité de Expertos, es la duración media de los ciclos económicos en España, cinco son anteriores, y 5 posteriores (desde t+1 hasta t+6) de los cuales habrá que hacer una estimación y cuyos valores deberán de ser publicados anualmente (apartado 5 del art. 58 LGSS) debiendo el Ministerio de Economía y competitividad facilitar a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos (apartado 4 art.58 LGSS).

- $\bar{g}_{I,t+1}$ = Tasa de variación de los ingresos del sistema de la SS por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) -> se reduce en cotizaciones sociales y la aportación estatal para la financiación de los complementos mínimos. Es una variable nominal.

Quedan excluidos:

- Los ingresos correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas salvo los complementos por mínimos de pensión. (art. 58.3 a LGSS)
- $\bar{g}_p$ = Tasa de variación de las pensiones contributiva en los mismos términos, teniendo en consideración los capítulos 1 a 7 en gastos del Presupuesto de la Seguridad Social.

Quedan excluidos:

- Gastos correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos por mínimos de pensión.
- $\bar{g}_s$ = Efecto sustitución (incremento de la pensión media debido al efecto sustitución, es decir, las diferencias entre las altas y bajas del sistema).

**El segundo componente** refleja el equilibrio presupuestario del sistema de la Seguridad Social a lo largo del ciclo económico  $= \alpha [(I_{t+1}^* - G_{t+1}^*) / G_{t+1}^*]$ .

- $I_{t+1}^*$  = Medio móvil geométrica centrada en t+1 de 11 valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social en los mismos términos que el apartado 3 del art.58 LGSS

El FRA que el Comité de Expertos propone implica aumentar todas las pensiones de acuerdo a una tasa ( $g$ ) en función del crecimiento de los ingresos, del número de pensiones y del efecto sustitución (derivado de que los pensionistas que entran anualmente en el sistema lo hacen con pensiones distintas de los que salen) y de la diferencia entre ingresos y gastos a lo largo del ciclo económico. Por lo tanto, teóricamente, a medio y largo plazo, el FRA garantizaría que el saldo presupuestario del sistema ( $I^*-G^*$ ) converja a cero lo cual parece que es el objetivo prioritario para garantizar el mandado del artículo 135 de la CE y de la LOEP y SF.

Por lo tanto, lo que se pretende con el FRA es desvincular el IPC como índice de revalorización y, al mismo tiempo, ser un indicador de la sostenibilidad a largo plazo del sistema considerando la dinámica de los ingresos, pensionistas y gastos del sistema, a lo largo de todo el ciclo económico.

Esta explicación del Comité de Expertos, parece plantear una argumentación en base a la confrontación de dos preceptos constitucionales, por un lado, el art. 50 que establece la garantía de la actualización de las pensiones (para garantizar la suficiencia económica) y, por otro, el art. 135 CE que establece la adecuación de las actuaciones del poder público al principio de estabilidad presupuestaria. La fórmula aplicada como mecanismo de revalorización de las pensiones no es más que un condicionamiento de la revalorización de las pensiones a la situación de estabilidad presupuestaria dando prioridad al principio del art. 135 CE.

La revalorización se ha condicionado al equilibrio presupuestario, y no se puede decir que

- 
- $G_{t+1}^*$  = Media móvil geométrica centrada en  $t+1$  de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social en los mismos términos que el apartado 3 del art.58 LGSS.
  - $\alpha$  = parámetro que indica la velocidad de ajuste de los desequilibrios presupuestarios cuya revisión será cada 5 años. En la disposición adicional 16 de la LGSS se establece este valor en 0,25 para el período 2014 a 2019 (ambos incluidos).

Este coeficiente afecta al término entre paréntesis de la fórmula de tal modo que:

- Si ( $I^* > G^*$ ), estamos ante una situación de **superávit** de modo que las pensiones se revalorizarán por encima de la tasa de crecimiento de los ingresos menos la de las pensiones y menos el efecto sustitución ( $\bar{g}_I - \bar{g}_P - \bar{g}_S$ ). Los posibles excesos se acumulan en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
  - Si ( $I^* < G^*$ ), estamos ante una situación de **déficit** de modo que las pensiones se revalorizan por debajo de ( $\bar{g}_I - \bar{g}_P - \bar{g}_S$ ). Esto conlleva a aplicar el límite mínimo del 0.25 %. Se financian por el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (si lo hay).
- Esta fórmula matemática tiene un límite mínimo del 0,25 % y un límite máximo del IPC en diciembre del año  $t$  más el 0,5 %.

Por lo tanto,  $I$  y  $G$  recogen los riesgos presupuestarios potenciales a los que se enfrenta un sistema de reparto y la diferencia entre estos refleja, según el Comité, las variables económicas y demográficas siguientes (aunque de forma bastante ambiciosa):

- Cambios en la tasa de dependencia ( $n^\circ$  de pensionistas/cotizantes)
- Cambios en la tasa de paro, en la tasa de actividad y en los flujos migratorios que se reflejan en el  $n^\circ$  de cotizantes.
- Cambios en la productividad que se refleja en los salarios, que a largo plazo tienen den a aumentar a la par que la productividad.
- Cambios en el tipo impositivo de cotización y otros ingresos potenciales del sistema.

cumplan con la recomendación del Pacto de Toledo donde se veían otros índices que no son de nueva invención como la elevación del nivel medio de los salarios, la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social.

Sobre las previsiones del sistema de pensiones (preocupación sobre todo en el aumento de la tasa de dependencia como consecuencia del “baby boom”), se proponen también reformas estructurales que den lugar a un aumento del número de cotizantes ya que, solo con la aplicación del FEI y del FRA, que darían lugar a una disminución significativa de la pensión media sobre el salario medio, se dificultaría la consecución de mantener unos estándares de bienestar económico de la población jubilada próximos a los que mantenía en su etapa activa. (también objetivo que recomienda la UE).<sup>73</sup>

De este modo, como el propio informe ya adelantaba, estaba claro que los pensionistas **no iban a mantener su poder adquisitivo** en los años consecutivos dada las bajas expectativas del crecimiento de los ingresos pues, si no existía equilibrio entre ingresos y gastos, no se produciría un incremento de las pensiones, y además, incluso en las situaciones de equilibrio financiero, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones solo se produciría en caso de que los ingresos experimentaran un incremento muy importante, es decir, cuando el crecimiento real de los ingresos fuera al menos igual a la suma del incremento del número de pensiones y de la pensión media como consecuencia del efecto sustitución.

De igual forma que el Informe fue criticado por su escasa justificación,<sup>74</sup> la Ley 23/2013 de 23 de diciembre también fue criticada por su exposición de motivos (dado que los factores económicos y demográficos se exponían de igual forma sin casi análisis) y, sobre todo, por afirmar seguir la línea de las “reformas llevadas a cabo por numerosos países de la UE” puesto que, según mencionamos, sí hubo recomendaciones, pero no sobre la “ampliación del factor de sostenibilidad”.

A raíz de todo lo expuesto, el artículo 58 del Texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, supuso a partir del día 1 de enero de 2014, la sustitución del IPC por el IR:<sup>75</sup>

- El apartado 1 establece el incremento de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- El apartado 2 establece la expresión matemática para el cálculo del IR de igual forma que la establecida por el Comité de expertos en el FRA. Este IR está acotado por el incremento anual mínimo del 0,25 % establecido en el último párrafo del artículo 58 del TRLGSS siendo la clave del nuevo sistema dado que el IR no tiene en cuenta la

---

<sup>73</sup> La Comisión propone: 1. Aumentar el número de cotizantes incentivando la prolongación de la vida activa de los trabajadores. 2. Aumentar los tipos impositivos, incrementar el porcentaje de los salarios que constituye la base de cotización y aportar ingresos adicionales al sistema de pensiones. 3. Aceptar la disminución de la ratio de la pensión media sobre salario medio, asumiendo que los pensionistas reciban pensiones del sistema público, que podrían complementarse con ingresos procedentes de su ahorro privado.

<sup>74</sup> Estrada López, B. (2013): “La insoportable levedad del Informe sobre el Factor de Sostenibilidad”. n°62 Revista de Derecho Social abril-junio.

<sup>75</sup> En base al artículo 7 de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre.

variable de precios y este va a ser el límite a la caída de las variables nominales.

Esto merece una cierta crítica pues la aplicación de esta elaborada fórmula matemática se resume, al menos entre los años siguientes, en una revalorización de las pensiones del 0,25% dado que nunca va a ver equilibrio presupuestario en las cuentas de la Seguridad Social por lo menos, con los datos que tenemos hasta el momento como se observa en el siguiente cuadro de superávit/déficit de la Seguridad Social.

Cuadro I.11 SUPERÁVIT/DÉFICIT SEGURIDAD SOCIAL

Años	(millones de euros)	SUPERÁVIT/DÉFICIT % P.I.B.
2010	2.444,05	0,2
2011	-487,30	-0,1
2012	-5.812,79	-0,6
2013	-8.725,36	-0,9
2014	-13.762,32	-1,3
2015	-16.530,14	-1,5
2016	-18.535,98	-1,7
2017	-18.511,42	-1,6
2018 P.Liq.	-17.583,67 (*)	-1,5
2019 Pto	-18.650,81	-1,5

PIB (SEC2010) para 2010 y siguientes.

(\*) Dato no comparable con el resto de años puesto que por cambio de criterio contable parte del gasto de la Incapacidad Temporal se difiere dos meses. (En 2018 el gasto imputado comprende 10 meses)

76

Por lo que todo apunta a que la estrategia llevada por el gobierno sea la de reducir el gasto público en pensiones sin aumentar los ingresos hasta equilibrar las cuentas de la Seguridad Social y, ante la situación económica que se vivía, donde se llevaron a cabo otro tipo de reformas de recorte del gasto público (alta tasa de desempleo junto con la reforma laboral), este tema fue poco debatido por la opinión pública.

Además, los índices del IPC fueron bastante bajos en 2014 (-0,15%), en 2015 (-0,5%), en 2016 (-0,20%), hasta el 2017 donde el IPC medio fue del 1,96% acabando el año con el 1,11%. Por lo que hasta finales del año 2016 (comienza a ser positivo el IPC en septiembre del 2016) el IR del artículo 58 de la TRLGSS supuso un incremento de las pensiones en un 0,25 % por encima del IPC.

Por otro lado, el Factor de Sostenibilidad del artículo 1 de la Ley 23/2013 y, en base a la disposición final quinta de la misma Ley, sería aplicado a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019, tal y como se había elaborado por el Comité de Expertos. Sin embargo, en la práctica, solo se aplicó el IR en los años 2014, 2015, 2016 y 2017 y el Factor de Sostenibilidad será aplazado hasta el 2023.

Finalmente, debemos mencionar **el apartado 6 del art.58 TRLGSS** donde se encomienda a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) emitir opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del índice de revalorización de las pensiones aplicable en cada ejercicio. Esta autoridad actúa como órgano independiente de control para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social siendo este el principal objetivo de la Revalorización de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de deuda comercial en el

<sup>76</sup> Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2019. Ministerio de Trabajo, migraciones y seguridad Social. Tomo III. p.43.

sector público.<sup>77</sup>

Un punto polémico de esta fórmula es si durante la fase expansiva del ciclo económico, los pensionistas ganarían poder adquisitivo por encima del IPC (tal y como se afirma por el Comité de Expertos).

Para ello, partimos de **dos estimaciones de datos** para calcular el IR aplicable hipotéticamente para el año 2008:

1. En la Memoria del análisis de impacto normativo de La Ley 23/2013 se elabora una simulación del IR desde el año 1997 hasta el 2012.

En base a la estimación realizada por el Comité de Expertos si se aplicase el IR en la época de bonanza, el IR sería superior al IPC, por ejemplo, en el 2008 con un **IR estimado del 2,65% frente al IPC del 2,4%** o en el 2007 con el IR estimado del 4,35% y IPC del 4,1%.

**Tabla 4- Revalorización anual de las pensiones en vigor que se hubiera producido con el IR**

Año	Inflación (noviembre/noviembre) %	Índice de Revalorización %
1997	2,0	2,25
1998	1,4	1,65
1999	2,7	2,95
2000	4,1	4,35
2001	2,7	2,95
2002	4,0	4,25
2003	2,8	3,05
2004	3,5	3,75
2005	3,4	3,65
2006	2,6	2,85
2007	4,1	4,35
2008	2,4	2,65
2009	0,3	0,55
2010	2,3	2,55
2011	2,9	0,25
2012	2,9	0,25

Nota: Límite superior IPC +0,25, suelo 0,25.

78

Como conclusiones de la simulación, la aplicación del Factor de Sostenibilidad junto con la indexación de las pensiones considerando los límites propuestos producirá en los próximos años “una reducción de los desequilibrios del sistema de Seguridad Social (*lo cual es cierto pues no se aplica hasta que haya equilibrio*) y , posteriormente, la actualización de las pensiones podrá alcanzar cuantías próximas al límite superior y en consecuencia el ahorro alcanzado hasta dicha fecha tendería a estabilizarse o incluso disminuir. (...) La reducción anual estimada de los desequilibrios de la Seguridad Social por aplicación del Factor de Sostenibilidad y de la actualización de las pensiones, respecto de la situación estimada en ausencia de los mismos alcanza los -809,60 millones de euros en 2014, estabilizándose en torno a los 5.000 millones

<sup>77</sup> REDONDO, G M<sup>a</sup>: (2013) “El nuevo índice de revalorización de las pensiones”. Interventora de la Seguridad Social. [en línea]: <https://www.laboral-social.com/files-laboral/Revalorizacion-pensiones-gloria-redondo.pdf>.

<sup>78</sup> Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de la Ley 23/2013 (16/09/2013). [en línea]: <https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Memoria.pdf>

de euros anuales en el periodo 2019- 2022”.

2. La Autoridad Independiente para la Responsabilidad Fiscal (AIREF) realizó en 2014<sup>79</sup> un cálculo del IR sobre el ejercicio del 2008 contenido con información real, pues no era necesario hacer proyecciones sobre los t+6 periodos posteriores al 2008 (hasta el 2013).

El cálculo del segundo componente de la fórmula considerando los 11 años para evitar el efecto que los ciclos económicos dan una media del 7% de superávit de la Seguridad Social.<sup>80</sup> El resultado de este estudio fue el siguiente:

$$IR_{t+1} = \underbrace{\bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1}}_{0.0009} + \alpha \underbrace{\left[ \frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]}_{0.0165} = 0,0174$$

81

El resultado para el año **2008 sería una actualización del 1,74%**. Este aumento de la prestación se debe fundamentalmente al componente de nivel, es decir, el que refleja en este periodo una situación de superávit entre los ingresos y los gastos, siendo su contribución cercana al 95% del valor final del IR. El componente tendencial de las tasas de variación anual presenta una aportación irrelevante en el incremento anual de las pensiones en vigor.

Es decir, en 2008 los pensionistas habrían sufrido una pérdida pues teniendo en cuenta que el IPC en noviembre de ese año fue del 2,4% con esta estimación del IR de la AIREF del 1,75 % se hubiera producido una pérdida en el poder adquisitivo del -0,7%, (contrario al dato aportado en la memoria por el Comité de Expertos del 2,65%).

<sup>79</sup> Cumpliendo así con el apartado 6 del artículo 58 TRLGSS.

<sup>80</sup> Con respecto al segundo componente, cuando se calcula la media geométrica de la diferencia entre I-G: “Desde 2003 hasta el año 2011 el sistema disfrutaba de superávit, pero a partir de este año, soporta déficits crecientes debido a dos motivos: el incremento continuado del gasto en pensiones, y el frenazo que se produce en la serie de ingresos, como consecuencia fundamental de la menor recaudación de cuotas sociales con la llegada de la crisis en 2008.”

<sup>81</sup> El efecto del parámetro  $\alpha$  tomando un valor igual a 0,25 implica, que se necesitan aproximadamente 10 años para corregir el desequilibrio y actúa disminuyendo el resultado presupuestario pues  $0,07 \times 0,25 = 0,016$  como efecto de la velocidad de ajuste sobre el equilibrio presupuestario. Así, si  $\alpha$  alcanza el 0.25, la revalorización de las pensiones sería del 1,6%, siendo necesarios más años para lograr el incremento acumulado del 7% y así lograr el equilibrio presupuestario.

Los datos obtenidos por el informe para **el primer componente** dan lugar a un resultado cercano a cero obtenido de restar al ritmo de crecimiento de los ingresos, el de los gastos, reflejando que, con los nuevos ingresos obtenidos por el segmento contributivo de la Seguridad Social, apenas se ha podido afrontar el aumento de los pagos provocado por el mayor número de pensiones y el incremento de las cuantías medidas por el efecto sustitución. El valor medio refleja la combinación de dos periodos bien diferenciados originado por la evolución descrita de los ingresos ya que los gastos experimentaron una evolución más estable. Los datos del **segundo componente** =  $g_{I,2008} - g_{s,2008} - g_{s,2008} = 3.96 - 1.47 - 2.4 = 0.09\%$ .

Recapitulando, la aplicación del IR no presenta ningún problema cuando no hay equilibrio financiero porque se aplica el 0,25% pero cuando estamos ante un superávit en las cuentas de la Seguridad Social, las aplicaciones del IR son poco fiables en cuanto se basa en proyecciones en t+6 años.

Como ya hemos mencionado, entre el 2014, 2015 y 2016 no hay problema en la aplicación del IR hasta el año 2017 donde el IPC vuelve a subir de media un 1,96%. En este caso, el Informe económico financiero de los Presupuestos de Seguridad Social de 2017 estiman el IR aplicable en el - 2,96%, muy similar al -2,92% estimado por la AIRF, por lo que corresponde aplicar de nuevo el mínimo del 0,25 %.<sup>82</sup>

En el 2017, además, se prorrogan los PGE de 2016 y será con el Real Decreto 746/2016, de 30 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2017 donde se establece tal incremento del 0,25 % de las pensiones.

### **6.7.2. Constitucionalidad del Índice de Revalorización**

Si algo es compartido por todos es que la aplicación del IR supone una pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas pues, independientemente del IPC, si no hay equilibrio financiero del sistema se aplica el 0,25%.<sup>83</sup>

Esto nos lleva a plantearnos la constitucionalidad del nuevo mecanismo de revalorización pues como ya ocurrió con la STC 49/2015 entran en juego los art.9.3 CE, 14 CE o 50 CE.

Está claro que no vulnera el art. 9.3 en cuanto a la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales pues la aplicación del IR no ha entrañado pérdida del poder adquisitivo durante el 2014-2016 ya que el IPC se mantuvo negativo y, además, estamos ante “meras expectativas” y no derechos adquiridos.

Tiene que ver más bien con el principio de seguridad jurídica de quienes ya habían accedido anteriormente a la Ley 23/2013 al sistema de pensiones, pues “la estabilidad regulatoria permite modificaciones legislativas, pero tienen que contar con un cierto grado de previsibilidad” (STC 270/2015, FJ 7), pudiendo vulnerar el principio de confianza legítima, pues no estamos ante un cambio coyuntural sino un ante una modificación del propio mecanismo de revalorización sin previo debate o acuerdo social.

Es interesante mencionar la postura de Borja Suárez pues sostiene que este mecanismo también podría vulnerar el artículo 14 CE por discriminación indirecta por razón de sexo.<sup>84</sup>

Esto se debe a que en la revalorización por el IR se incluyen todas las pensiones y por lo tanto también las mínimas donde, estadísticamente, las perceptoras son mayoría mujeres. De modo que, si el IPC es superior al IR estimado, se produciría una pérdida de poder adquisitivo y, por lo tanto, podría aumentar el riesgo de pobreza (dado que una pensión media/alta puede que no note mucho la diferencia, pero para una pensión baja la revalorización puede serlo todo) rozando los límites de la suficiencia económica afectando en mayor medida al colectivo

---

<sup>82</sup> Informe económico financiero de los Presupuestos de Seguridad Social de 2017. [en línea]: [http://www.congreso.es/docu/pge2017/seg-social/Proyecto\\_2017/V5T01.pdf](http://www.congreso.es/docu/pge2017/seg-social/Proyecto_2017/V5T01.pdf)

<sup>83</sup> Banco de España (24 de julio de 2017): El Sistema público de pensiones en España: Simulación de la revalorización de las pensiones derivada del IR. (pp.14).

<sup>84</sup> SUÁREZ CORUJO, B (2018): “El derecho a la revalorización de las pensiones”. Bomarzo. Madrid, pp. 119 y ss.

femenino de la tercera edad.

Esto nos lleva a poner en duda que este mecanismo garantice la suficiencia económica, así como el mandato de “actualización” del artículo 50 CE como ocurrió en 2017. Está claro que la intención de la ley era dar cumplimiento a la garantía de tal suficiencia económica salvando la congelación de las pensiones con el 0,25% como mínimo IR, aunque como ya se ha mencionado esto es relativo pues tal suficiencia no deja de ser un concepto jurídico indeterminado.

#### **6.8. Del año 2018 al 2020: Futuro indeterminado**

En el año 2018 ante una situación política agitada se aplicó de nuevo el artículo 134.2 CE prorrogándose los PGE del año 2017 (Ley 3/2017, de 27 de junio) con la peculiaridad de establecer tal revalorización en una norma con rango reglamentario (al igual que se hizo en el año 2017 con el RD 746/2016). Se aprueba así la revalorización del 0,25% de las pensiones mediante el Real Decreto 1079/2017, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones de Clases Pasivas, de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2018.

Como ya se ha expuesto al comienzo de este capítulo, cabría plantearse si se extiende en estos casos el principio de legalidad presupuestaria de la Ley General de Presupuestos ya que el artículo 58 TRLGSS hace una clara remisión a tal Ley. Sin embargo, la interpretación realizada por el Consejo de Estado, con la Ley 3/2017, de 27 de junio habría una cobertura legal suficiente para aprobar la revalorización correspondiente al año 2018 mediante norma reglamentaria. (aunque parece contrario a la STC 45/2015 pues estamos ante meras expectativas que deberán ser consolidadas con la partida de gastos en la LPGE correspondiente, y en caso de prórroga, por Real decreto-Ley).

Tras la moción de censura del 1 de julio del 2018, se aprueba la Ley 6/2018 de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 con varios giros inesperados ya que el gobierno necesitó el apoyo del PNV para su la aprobación, cediendo a cambio en el terreno de la revalorización de las pensiones:

- La revalorización de las pensiones contributivas para 2018 y 2019 se fija en el 1,6% (de acuerdo con el IPC real) y, como ya se aplicó a comienzos del año un incremento del 0,25% en virtud del resultado del IR de las pensiones, durante el 2018 se efectuará un incremento adicional del 1,35% que se abonará en una segunda paga que los pensionistas recibirán antes de terminar el mes de julio.<sup>85</sup>
- Por otro lado, se fija el criterio para el año 2019 de tal forma que, si no hubiera acuerdo en la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para la revalorización anual, las pensiones contributivas, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, se incrementarán en un porcentaje adicional equivalente a la diferencia entre el IR de pensiones fijado para ese año y el 1,6 %.
- Las pensiones mínimas y pensiones no contributivas se revalorizan al 3%.
- Se retrasa la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad, regulado por la Ley 23/2013 que ajusta la cuantía de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida, prevista el 1 de enero de 2019 hasta el 1 de enero de 2023.

---

<sup>85</sup> Disposición adicional 51ª de la Ley 6/2018 sobre el incremento adicional de las pensiones.

**En el año 2019**, sin acuerdo en la Comisión del Pacto de Toledo, se recurre a la prórroga de los PGE de 2018 de 3 de julio y, por lo tanto, se procede a la revalorización del 1,6 % pese a que el IPC real en noviembre fue del 0,41 %.

Siguiendo el criterio establecido en la Ley 6/2018, mediante el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, se deja de nuevo sin efecto el art. 58 TRLGSS y se prevé para el año 2019 un incremento de las pensiones del 1,6 %.

En la disposición adicional 1ª del Real Decreto Ley 28/2018 se establece otra cuestión importante (aunque ya se ha intentado en otras ocasiones), donde se prevé adoptar las medidas necesaria por parte del Gobierno en el plazo de seis meses, “para modificar los artículos citados y establecer, en el marco del diálogo social y de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento de su poder adquisitivo preservando la sostenibilidad social y financiera del sistema de la Seguridad Social”.

Por lo tanto, el legislador deposita sus esperanzas en la voluntad política originaria del Pacto de Toledo con el cometido de acordar un mecanismo de revalorización cumpliendo con dos requisitos que, si bien no son incompatibles, pueden verse limitados entre ellos: Por un lado, garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas (vinculado al mandato constitucional del artículo 50 CE) y, por otro lado, preservar la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social (principio constitucional del artículo 135 CE).

Desde el 2017 se produjeron nuevas negociaciones por la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo con el objetivo de garantizar la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones defendiendo la continuación del IPC como mecanismo de revalorización de las pensiones, aunque, en este caso, por la media de la inflación anual.

Además, se proponen buscar nuevas formas de financiación más allá de las cotizaciones sociales teniendo en cuenta la tecnología pues es un factor que no genera más empleo, pero sí aumenta la productividad. Y, con respecto al déficit de la Seguridad Social, se plantea acabar con la política de préstamos del Estado en 2025 de tal forma que el Estado asuma directamente la financiación de las prestaciones asistenciales y de carácter universal, así como los gastos de las políticas de incentivo del empleo (subsidijs por desempleo, ayudas a sectores productivos, prestaciones relacionadas con la maternidad o cuidado de familiares etc.).<sup>86</sup>

Sin embargo, el adelanto electoral llevó al PP y a Podemos a desmarcarse del Pacto de Toledo para los próximos 5 años poniendo fin a las negociaciones el 19 de febrero de 2019 antes de las elecciones del 10 de noviembre de 2019 sin conseguirse el acuerdo que el RDL 28/2018 pretendía.

**En el año 2020**, se suspende por segunda vez la aplicación del artículo 58 del TRLGSS desde el 1 de enero de 2020 por el RDL 18/2019, de 27 de diciembre.

Ante la nueva prórroga de los PGE de 2018 (Ley 6/2018), para el año 2020 se aprueba el RDL 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de la Seguridad Social fijando la revalorización de las pensiones, en su modalidad contributiva en un 0,9 % conforme al IPC de enero.

---

<sup>86</sup> Borrador del Informe del Pacto de Toledo (2019).

En febrero de 2020, se vuelve a constituir la Comisión y tendrá lugar la primera reunión del Pacto de Toledo partiendo de lo que ya se había conseguido negociar hasta febrero del año anterior.

La última reunión de la que se tiene constancia en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados es del 5 de marzo de 2020 paralizándose desde entonces las negociaciones ya que el 14 de marzo se decreta el Estado de alarma (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19).

En esta última reunión, se pone de manifiesto el rechazo de un cambio de sistema y, al mismo tiempo, la necesidad de acabar con la incertidumbre de los pensionistas siendo que, con la actual crisis social y económica, el 2021 se presenta con muchas dudas al respecto ya que no se tiene claro ningún método de revalorización y la política social parece haber tomado otra dirección con el objetivo de erradicar la pobreza extrema que esta crisis va a generar.<sup>87</sup>

Por todo ello, el Sistema de la Seguridad Social se enfrenta a una caída de ingresos valorada en unos 14.000 millones de euros y, por otro lado, al incremento del gasto público poniéndose cada vez más en evidencia la capacidad financiera del Estado para soportar nuevas partidas de gasto pues actualmente se están desembolsando numerosas prestaciones por desempleo (debido a la destrucción de empleo causada por la parálisis económica) así como pagando las cotizaciones aprobadas para las empresas y autónomos en el caso de ERTE y prestación extraordinaria de cese de actividad.

El método por el que aboga el gobierno actual continúa siendo el IPC, lo cual, no será muy problemático ya que la caída de precios que va a generar esta crisis (caída del consumo y del precio del petróleo) se va a reflejar en este índice y, de hecho, la inflación acumulada entre abril 2019 y abril 2020 es del -0,72%.

Pese al parón económico y a la crisis social generada, el gobierno parece asegurar el pago de las pensiones, aunque el Fondo de Reservas está llegando a su fin y las cuentas de la Seguridad Social continúan acumulando déficit.

De este modo, el ministro de la Seguridad Social, inclusión y Migraciones, aclara nuevos recursos para la financiación de las cotizaciones la mayoría de ellos, ya mencionados en las reuniones iniciadas en el 2017 por la Comisión del Pacto de Toledo y también por el propio ministro como presidente de la ARIEF.

Por un lado, se prevén unas medidas a corto plazo como el cierre del déficit estructural a través del traspaso de responsabilidades de gasto de la Seguridad Social al Estado (gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, determinadas medidas del fomento del empleo y reducción temporal de cotizaciones, así como las prestaciones por maternidad y paternidad y las subvenciones implícitas a regímenes especiales). Por otro lado, en cuanto a las medidas a largo plazo se prevé una modificación paramétrica del sistema del cálculo de las pensiones

---

<sup>87</sup> Con el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, se aprueba el ingreso mínimo vital equivalente a una pensión no contributiva que supondrá un gasto de 3.000 millones de €.

como retrasar la edad de jubilación o aumentar la carrera de cotización.<sup>88</sup>

### **6.9. Síntesis de la evolución legislativa de la revalorización de las pensiones**

Desde la crisis de 1973, la revalorización de las pensiones se va a vincular al IPC con el principal objetivo de incrementar las pensiones más bajas para reducir el alarmante nivel de desigualdad social de la época. De esta forma, entre 1986 y 1994 las pensiones mínimas se revalorizan en un 68,7 % situándose por encima del crecimiento del IPC del 53,4%. Además, las pensiones más altas se mantendrán estables.

Con la Ley de la Seguridad Social de 1994 y la modificación que introdujo la Ley 24/1997 (integrando las recomendaciones del Pacto de Toledo), se produce la racionalización en la legislación del sistema de la Seguridad Social consolidándose en el artículo 48 el mecanismo de revalorización que estará vigente hasta el 2013. De este modo, las pensiones contributivas se actualizarán anualmente conforme al IPC previsto en la LPGE con la posible corrección de la diferencia entre éste y el IPC real acumulado de noviembre a noviembre de cada año. En caso de producirse una desviación del IPC previsto frente al IPC real se abonaría tal diferencia en un pago único antes del 1 de abril del ejercicio posterior. Además, con la rectificación parcial de la Ley 50/1998, en el supuesto de que el IPC previsto fuese superior al IPC real se mantendrá esa ganancia de poder adquisitivo sin ninguna corrección en el sistema.

Desde 1999 hasta el 2010, se aplicó sin ningún inconveniente el mecanismo del artículo 48 de la LGSS debido a la expansión del ciclo económico y a la estabilización del nivel de inflación gracias a la entrada de España en la Zona Euro. Sin embargo, desde el 2009 se produce la crisis económica marcada por un fuerte endeudamiento del sector público y privado disparándose el gasto público e incurriendo la Seguridad Social, por primera vez, en un déficit que se irá acumulando hasta el presente. Esto se tradujo en una serie de medidas de “recorte social” que pondrán en tela de juicio la eficacia y la vinculación del legislador al artículo 50 CE:

- El Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, suspende la revalorización de las pensiones de carácter contributivo para el año 2011 consolidándose una pérdida de poder adquisitivo del 1,2 %.
- La Ley 27/2011 sobre Actualización, Adecuación y Modernización de las pensiones crea el Factor de sostenibilidad que vincula la cuantificación de las pensiones a la esperanza de vida del pensionista, aunque su entrada en vigor ha sido pospuesta al 1 de enero de 2023.
- La reforma del artículo 135 CE el 23 de agosto de 2011 introduce el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera limitando el déficit de la Seguridad Social a las condiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (en base a la LOEP y SF 2/2012, de 27 de abril que desarrolla el precepto constitucional).
- El Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre, deja sin efecto la corrección por la desviación del IPC previsto frente al IPC acumulado en noviembre del 2012 del art. 48 LGSS, produciéndose una pérdida del 1,9 % para todas las pensiones contributivas.
- El recurso de inconstitucionalidad contra el RDL 28/2012 dio lugar a la STC 49/2015, de 5 de marzo donde el TC entra a interpretar el artículo 50 CE afirmando el carácter vinculante del mandato constitucional, pero reconociendo al legislador la determinación

---

<sup>88</sup> José Luis Escrivá: Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. AIREF. 9 de enero 2019.

de su alcance siendo que el concepto de “suficiencia económica” ha de ser apreciado por éste teniendo en cuenta el “contexto general” y las circunstancias económicas.

- Por consiguiente, el artículo 50 adquiere una interpretación poco exigente para el legislador y no se reconoce de forma automática el derecho a la revalorización de las pensiones ya que el tenor literal del art. 48 LGSS se remite directamente a la LPGE y, por lo tanto, estamos ante meras “expectativas” que solo se consolidan en el patrimonio del pensionista con la LPGE correspondiente a cada ejercicio económico.

En el año 2013 se aprueba la Ley 23/2013, de 23 de diciembre en base al informe del Comité de Expertos con el objetivo de hacer frente a los riesgos demográficos y económicos del sistema público de pensiones. Se introduce el Índice de Revalorización de las pensiones desvinculando por completo el IPC (y cualquier variable que tenga en cuenta los precios) estableciendo un incremento anual mínimo del 0,25% hasta que se logre el equilibrio presupuestario en la Seguridad Social. De este modo, desde el 2014 hasta el 2016 se aplicará el 0,25% salvando la suficiencia económica del art. 50 CE, aunque esto será muy cuestionable puesto que es difícil de garantizar este objetivo con un porcentaje de revalorización tan bajo aplicable para todas las pensiones.

En el año 2015, se aprueba por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social consolidándose en el artículo 58 el nuevo Índice de Revalorización de las pensiones formulado por la Ley 23/2013.

Desde el 2018, se vuelve al mecanismo del IPC con la laboriosa Ley 6/2018 de 3 de julio de PGE para el año 2018 (que se prorrogará hasta la actualidad) donde se prevé una revalorización del 1,6% para el 2018 y el 2019 aunque siempre condicionado a que se llegue a algún acuerdo en la Comisión del Pacto de Toledo.

En el año 2020, se suspende de nuevo el artículo 58 del TRLGSS y, ante la nueva prórroga de los PGE del 2018, se establecerá mediante el RDL 1/2020 la revalorización de las pensiones en base al IPC de enero del 0,9 %.

Desde febrero del 2020, se han retomado las negociaciones de la Comisión del Pacto de Toledo con prioridad sobre la materia de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones partiendo de un consenso con respecto al objetivo de mantener el poder adquisitivo de las pensiones y el sistema público de reparto. De esta forma, lo que se propone es hacer reformas contables o paramétricas para corregir a corto plazo al déficit de la Seguridad Social pasando los gastos impropios del sistema de la Seguridad Social a los PGE (medidas de fomento de empleo, determinadas prestaciones, gastos de funcionamiento etc.) y, a largo plazo, para garantizar la viabilidad del sistema incentivando la demora en la jubilación, así como el impulso de la previsión social complementaria.

Pese a la paralización de las negociaciones debido a la crisis sanitaria causada por el COVID-19, el mes de junio del 2020 se retomarán las negociaciones para cerrar la renovación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y poder enviar a Europa un plan general de actuación con el objetivo de acceder a los fondos aprobados por la UE frente a la crisis.

## 7. CONCLUSIONES

1. En un futuro próximo, las personas mayores de 67 años llegarán a representar el 30 % de la población española constituyéndose, por un lado, como un grupo necesitado de especial protección social y, al mismo tiempo, como uno de los agentes sociales impulsores de nuestra economía. Estas previsiones sobre el envejecimiento de la población, muestran la necesidad de adoptar nuevas medidas que garanticen la sostenibilidad del sistema público de pensiones cumpliendo con el mandato constitucional del artículo 50 y del artículo 41 de la CE.
2. Del artículo 50 de la CE se deriva un derecho prestacional que protege a los ciudadanos durante la tercera edad y, aunque no es un derecho fundamental, los poderes públicos quedan vinculados bajo el mandato de optimización. Esto se traduce en un deber indisponible e inaplazable por parte de los poderes públicos de garantizar, a través de pensiones “adecuadas y actualizadas”, la suficiencia económica dentro del sistema público que establece el artículo 41 CE. Así, el legislador podrá optar por diferentes métodos de actualización de las pensiones dando cabida al principio democrático siempre cumpliendo con estos objetivos.
3. El problema radica en determinar el concepto de suficiencia económica pues, está claro que se consigue mediante las pensiones adecuadas y actualizadas que garanticen una vida digna teniendo en cuenta indicadores que permitan mantener el poder adquisitivo. Sin embargo, todos estos conceptos son indeterminados y cambiantes en función del contexto general dando lugar a diversas interpretaciones que han de ser fijadas por el legislador estableciendo éste el propio alcance del artículo 50.
4. Esto nos lleva al problema de eficacia que plantea el artículo 50 como principio rector de la política social y económica, caracterizado por la “débil protección” que le otorga el artículo 53.3 de la CE. Esto implica que no puede alegarse directamente ante el TC pues no cabe recurso de amparo y solo podrá dirigirse ante la jurisdicción ordinaria cuando se contravenga la ley que lo desarrolla. Además, como se ha expuesto, tampoco cabría la vía del Estado Social o de la “irreversibilidad de los derechos sociales”, pues el TC no reconoce como un derecho subjetivo el “derecho a la pensión” y, aún menos, “el derecho a la actualización de las pensiones”.
5. Por ello, la interpretación del precepto se ha ido configurando mediante cuestiones o recursos de inconstitucionalidad en los que se plantea la conformidad o disconformidad de la norma con rango de ley que desarrolla el principio rector vinculado a otros Derechos Fundamentales, en concreto, los artículos 14, 33 y 9.3 CE.
6. El Tribunal Constitucional ha interpretado la revalorización de las pensiones como una garantía para mantener el poder adquisitivo de aquellos pensionistas con ingresos bajos dentro de la lógica de un sistema público de reparto orientado por el principio de solidaridad y progresividad. La Constitución, tal y como se ha pronunciado el TC, no obliga a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual pues la relación entre cotización-pensión no se puede equiparar a la del régimen contractual privado. Por ello, en las SSTC 134/1987 de 21 de julio y 100/1990 de 30 de mayo se permite establecer un límite máximo para la revalorización de las pensiones.

7. Posteriormente, a raíz del RDL 28/2012, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la suspensión de la revalorización de todas las pensiones en la STC 49/2015, de 5 de marzo dejando bastante difuso el contenido del artículo 50:

En primer lugar, estamos de acuerdo en la complejidad que supone valorar la vulneración de la “suficiencia económica” en las reformas realizadas en épocas de crisis pues, en base a la voluntad política, la regulación de tal “adecuación y actualización” son cuestiones jurídicas indeterminadas de las que solo cabe esperar una correcta actuación por parte los poderes públicos en base al contexto económico.

En segundo lugar, el principal defecto de la Sentencia, es la deficiente argumentación jurídica pues el RDL 28/2012 supuso una pérdida de poder adquisitivo totalmente imprevisible afectando a todas las pensiones, incluidas las de cuantía mínima. El Tribunal Constitucional, no analiza la fundamentación del RDL 28/2012, ni entra a valorar otros preceptos constitucionales como es la evidencia del art. 135 CE de estabilidad presupuestaria.

Podríamos incluso plantear que una falta de justificación del RDL podría vulnerar el art. 14 de la CE como discriminación indirecta por razón de edad al recaer los recortes sociales sobre este colectivo sin justificación suficiente actuando, este principio rector, como un parámetro de constitucionalidad.

En tercer lugar, el punto más polémico de la sentencia, es interpretar la irretroactividad de los derechos individuales del art. 9.3 CE en sentido contrario como una “reversibilidad incondicionada”. De este modo, aunque la “congelación de las pensiones” puede ser una técnica legislativa puntual para hacer frente al déficit público, lo que no sería aceptable son los efectos de la retroactividad para situaciones ya consolidadas que, a juicio del TC, eran todavía simples “expectativas” a día 30 de noviembre, pero derechos consolidados el 31 de diciembre con la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente, como consecuencia de la STC 49/2015, entendemos que el artículo 50 CE vincula al legislador, pero le otorga un poder de actuación muy amplio para determinar su alcance de forma que, el concepto de “suficiencia económica”, se establecerá en base al contexto general y a las circunstancias económicas y, este derecho, en base a la teoría de los derechos adquiridos, solo se consolidará con la Ley de Presupuestos Generales del Estado u otra norma con rango de Ley que concrete el precepto constitucional.

8. Por otro lado, el Índice de Revalorización introducido por la Ley 23/2013 no cumple con las mínimas exigencias del artículo 50 CE puesto que la actualización de las pensiones (incluidas las de cuantía mínima) quedan condicionadas al equilibrio presupuestario de la Seguridad Social y, además en su cálculo no se incluye ninguna variable de precios por lo que el mantenimiento del poder adquisitivo es prácticamente nulo (a excepción de cuando el IPC fuese negativo). Además, como se ha expuesto en este trabajo, mediante las estimaciones realizadas por la AIREF, este índice no asegura que, en las fases expansivas del ciclo, llegue a estar por encima del IPC. Como consecuencia, desde mi punto de vista, el Índice de Revalorización que actualmente está vigente en el artículo 58 del TRLGSS, debe ser declarado inconstitucional y por lo tanto nulo puesto que consolida pérdidas de poder adquisitivo a largo plazo siendo contrario al fin del artículo 50 CE.

9. A raíz de todo lo expuesto, se deja de manifiesto la necesidad de acabar con la incertidumbre de los pensionistas estableciendo un nuevo marco normativo estable de actualización de las pensiones y, al mismo tiempo, garantizar la solvencia del sistema cumpliendo con el mandato del artículo 50 CE que, en ningún caso, supone la desvinculación total del legislador en esta materia.
10. La previsibilidad de las pensiones derivada del principio constitucional de la seguridad jurídica es fundamental para los ciudadanos de la tercera edad pues resulta injusto que recaigan los denominados “recortes sociales” en esta materia impidiendo la planificación de los ingresos futuros debidamente generados durante su vida laboral.
11. Por otro lado, el miedo generalizado en los pensionistas actuales y futuros en base a los datos difundidos sobre el déficit de la Seguridad social y el Fondo de Reservas, ha originado unos niveles máximos de preocupación en esta materia exponiendo un riesgo innecesario para este colectivo. Ante esta situación, no hay que dejarse llevar por una visión catastrofista de la insostenibilidad del sistema de pensiones ya que, de lo contrario, se tomarían decisiones que dan entrada a otros sistemas de pensiones privados que no son capaces de garantizar la suficiencia económica del art.50 CE.
12. Este problema se resuelve dando la máxima eficacia a los mandatos constitucionales aplicables en esta materia. Se trata de conjugar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones impuesto por el art. 135 CE y, por otro lado, el derecho a la pensión adecuada y periódicamente actualizada del art. 50 CE dentro del sistema público que establece el art. 41 CE. Por ello, el artículo 135 modula la fuerza del mandato de actualización de las pensiones, pero esto no les hace incompatibles entre sí ni mucho menos privan a este mandato constitucional de su finalidad puesto que la estabilidad presupuestaria se puede corregir con determinadas políticas fiscales y con distintas prioridades de gasto público siendo aquí donde reside el ámbito de actuación del legislador.
13. Además, este objetivo solo se conseguirá mediante un acuerdo político y social para evitar que, ante periodos de crisis, se recurra de forma unilateral a la modificación de la Ley o a la aprobación de urgencia de un Real Decreto-Ley afectando de forma directa al derecho del artículo 50. Por ello, el debate entre la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones debe ser tratado por la Comisión del Pacto de Toledo con el objetivo de despolitizar esta materia buscando una solución que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas y, al mismo tiempo, dar cierta estabilidad al sistema.
14. Desde mi punto de vista, siguiendo la línea de las posibles medidas a adoptar por la Comisión del Pacto de Toledo, es necesaria una corrección contable del sistema de financiación de la Seguridad Social trasladando los gastos impropios del sistema a los Presupuestos Generales del Estado como son las medidas de fomento de empleo, las prestaciones asistenciales o los gastos de funcionamiento. A esto hay que añadir una serie de medidas que produzcan la viabilidad del sistema a largo plazo introduciendo, por ejemplo, el Factor de Sostenibilidad, incentivando la demora en la jubilación o bien promoviendo la previsión social complementaria.
15. Junto con estas medidas que no deben de implicar un cambio de sistema, es necesario llegar a una fórmula o índice de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas incluyendo variables que tengan en cuenta los precios como el IPC, los salarios o la evolución de la economía (como así se

ha establecido en otros países miembros de la UE), funcionando este mecanismo independientemente de la fase expansiva o recesiva por la que pase el ciclo económico.

16. La inclusión del artículo 135 de la CE no desvirtúa la prioridad en el gasto público que requiere el mandato de la actualización de las pensiones pues la voluntad del constituyente es clara cuando prevé en el art. 41 y 50 un sistema público de pensiones que garantice unas rentas de acuerdo con el coste de vida. Por consiguiente, entendemos que es admisible suspender de forma puntual y justificada la revalorización de las pensiones para hacer frente al déficit de la Seguridad Social (art. 135). Sin embargo, sería inconstitucional el mantenimiento continuo de esta medida (tanto para el conjunto de las pensiones como para las de cuantía máxima), y, aún más grave, establecer un mecanismo de revalorización que, a medio y largo plazo, genere una pérdida de poder adquisitivo en las pensiones.
17. Se trata por lo tanto de buscar nuevas fuentes de financiación y establecer a través del consenso, un mecanismo de actualización que de seguridad jurídica a los pensionistas para evitar continuas reformas y garantizar la máxima eficacia del artículo 50 que un Estado Social y Democrático de Derecho consolidado merece pues está en juego el propio bienestar de los pensionistas y la efectividad de la Constitución como norma jurídica.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 8.1. Bibliografía

- ARAGON REYES, M.: "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control constitucional. La teoría del control en el Estado constitucional." en R.E.D.C. N° 17. Madrid, 1986.
- CABRERA, M.: "Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos políticos frente a la crisis".2011, UCM.
- CASCAJO CASTRO, José, L. (2012): "Derechos sociales". Capítulo 1. Actas del IX Congreso de la Asociación Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch.
- CORUJO SUÁREZ, B: (2018) El derecho a la revalorización de las pensiones. Bomarzo. Madrid.
- COSSIO DÍAZ, J.R. (1980): "Estado social y derechos de prestación". C.E.C. Madrid.
- DOMÍNGUEZ MARTINEZ, J.M. (2017): "La crisis económica de los 70 y los Pactos de la Moncloa" N.º 20.2017. Dialnet.
- ESTRADA LÓPEZ, B. (2013): "La insoportable levedad del Informe sobre el Factor de Sostenibilidad". núm. 62 Revista de Derecho Social Abril-Junio.
- FIGUERUELO BURRIEZA (2003). "La protección constitucional de las personas mayores". 2003. Los mayores ante el Derecho.
- GARRONERA MORALES, A. (2013): "Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes". 2ª edición. Madrid, centro de estudios políticos y constitucionales.
- GARRORENA MORALES, A (1980): "El Estado Español como Estado Social y democrático de Derecho". Universidad de Murcia, Secretariado de Publicaciones.
- GOÑI SEIN, JL. (2018): "Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional. Comentarios a la Constitución Española Tomo I. XI Aniversario. BOE. Wolters Kluwer.
- HABERMAS, J. (1987): "Historia crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública". G.G. MassMedia. Barcelona.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2017): "El sistema público de pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma". Banco de España. Documentos Ocasionales nº 1701.
- HERRERO LÓPEZ, JM (2012): La pensión de jubilación como derecho Constitucional. pp. 816 ss. Derechos Sociales y Principios Rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch.
- Lectura nº09 (1992): La interpretación Constitucional, de Konrad Hesse (extraído del libro "Escritos de derecho Constitucional).
- MIGUEL BÁRCENA, J. DE (2016). La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Revista Española de Derecho Constitucional, 106, 431-449.
- REY MARTÍNEZ, F. (2012): "Derribando falacias sobre derechos sociales". Derechos

sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 29. Tirant Lo Blanch.

- SEIJAS VILLADANGOS, M.<sup>a</sup> Esther (2012): “Estatutorización de los derechos sociales y forma territorial del Estado”. Actas del IX Congreso de la Asociación Constitucionalistas de España. Capítulo 30. Tirant lo Blanch.
- TENORIO, P (2012): “El tribunal Constitucional, la cláusula del Estado Social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno”. Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 29. Tirant Lo Blanch.
- WÜRTENBERGER, T. (2001): “Interpretación del Derecho Constitucional (desde una perspectiva realista)”. Berlín.
- ZORRILLA RUIZ, M; GORDILLO PÉREZ, L. (2012): “Reflexiones sobre los niveles de garantías de los derechos sociales y principios rectores”. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Capítulo 7. Tirant Lo Blanch.

## 8.2. Webgrafía

- Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía. 9 de octubre de 1977. [en línea] <http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>
- Banco de España (24 de julio de 2017): El Sistema público de pensiones en España: Simulación de la revalorización de las pensiones derivada del IR. [en línea]: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>
- BBVA (2020): Novedades en materia de pensiones. instituto BBVA pensiones. [en línea]: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/novedades-en-materia-de-pensiones-para-2020-certezas-e-incertidumbres.html>
- CGPJ (2009) Personas Mayores Vulnerables: Maltrato y abuso. Centro de documentación Judicial. [en línea]: <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/cgpi-personasmayores-01.pdf>
- Comisión Europea: Adecuación y sostenibilidad de las pensiones. 2013. [en línea]: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-adequacy-sustainability-pensions\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-adequacy-sustainability-pensions_es.pdf)
- Compañía Nacional de Seguros (7/6/2018): “¿Qué es el Factos de Sostenibilidad? [en línea]: <https://www.elmundodelsegurodevida.es/que-es-el-factor-de-sostenibilidad>
- Cumplimiento del programa de saneamiento y reforma de la economía. Los pactos de la Moncloa. 25 de octubre 1977-1 de marzo de 1978. Servicio Central de Publicaciones/ Secretaría General Técnica: Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado.
- DEVESA, J.E.; M. DEVESA, I. DOMÍNGUEZ, B. ENCINAS Y R. MENEU (2018): “Índice de Revalorización de las Pensiones, Factor de Sostenibilidad y poder adquisitivo de las pensiones de jubilación”. [en línea]. [https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Poder\\_adq.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Poder_adq.pdf)
- EUROPEAN COMISSION. The 2015 pension adequacy Report: Pension reforms and their likely impacts.
- EXPÓSITO E.: “TC y revalorización de las pensiones. La STC 49/2015, de 5 de marzo: un pronunciamiento con más sombras que luces”. Grupo de Estudios sobre

Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). [en línea]: <https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2015/06/30/tribunal-constitucional-y-revalorizacion-de-las-pensiones-la-stc-492015-de-5-de-marzo-un-pronunciamiento-con-mas-sombras-que-luces-enriqueta-exposito/>

- Ferreira, S.: Renovación del Pacto de Toledo. Boletín informativo núm. 8 CCOO Telecomunicaciones. 2004. Disponible en: [http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/17466/pub27660\\_Boletin\\_Informativo\\_n8.pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/17466/pub27660_Boletin_Informativo_n8.pdf)
- GARCÍA MARTÍNEZ, A. (2003): Sinopsis artículo 50 CE. Congreso de los Diputados. [en línea]: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=50&tipo=2>.
- Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. 7 de junio de 2013.
- Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo. Ministerio de Trabajo e inmigración (2011). [en línea].
- Informe económico financiero de los Presupuestos de Seguridad Social de 2017. [en línea]: [http://www.congreso.es/docu/pge2017/seg-social/Proyecto\\_2017/V5T01.pdf](http://www.congreso.es/docu/pge2017/seg-social/Proyecto_2017/V5T01.pdf)
- Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2019. Ministerio de Trabajo, migraciones y seguridad Social. Tomo III. [en línea].
- JOSÉ LUIS ESCRIVÁ (2019): Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. AIREF. 9 de enero 2019. [en línea]: [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109\\_Opinion\\_Seguridad-Social.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109_Opinion_Seguridad-Social.pdf)
- La economía. Los pactos de la Moncloa [en línea]: <http://vespito.net/historia/transi/economft.html>
- La revalorización de las pensiones en Europa. Un análisis comparado. La singularidad española. 17 de abril de 2017. CCOO. [en línea]: <https://pensionistas.ccoo.es/d31811fa4e1e73fb628c5cec2daa86e2000001.pdf>
- Ministerio de la Seguridad Social: Historia de la Seguridad Social. [en línea]: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>
- Ministerio de Seguridad Social (2019): Evolución Pensión media mensual por clase de pensión. [en línea]: <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3590>
- REDONDO, G M<sup>a</sup>. (2013) “El nuevo índice de revalorización de las pensiones”. Interventora de la Seguridad Social. [en línea]: <https://www.laboral-social.com/files-laboral/Revalorizacion-pensiones-gloria-redondo.pdf>
- Revenga Sánchez, M (2008): Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución Española)”. [en línea]: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.21.%20Miguel%20Revenga%20Sanchez.pdf/57812280-66d0-5826-5938-69e9b7781a2f>

### 8.3. Jurisprudencia

- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm.19/1982, de 5 de mayo
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 134/1987, de 21 de julio
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 100/1990, de 30 de mayo
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 17/1993, de 18 de enero
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 37/1994, de 10 de febrero
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 49/2015, de 5 de marzo
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia n. 270/2015, de 17 de diciembre
- Italia. Corte Constitucional (Pleno). Sentencia 70/2015, de 10 de abril
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia 20 de Octubre de 2011, C-123/10 en el asunto “Brachner”.

### 8.4. Legislación

#### Nacional

- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.
- España. Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974.
- España. Real Decreto 85/1978, de 24 de enero sobre revalorización de las pensiones.
- España. Ley General de la Seguridad Social aprobada por el Real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio.
- España. Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2017, de 30 de octubre.
- España. 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
- España. Ley 24/1997 de 15 de julio de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social modificándose el mecanismo de revalorización.
- España. Real Decreto ley 8/2010, 20 de mayo por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- España. Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social.
- España. Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- España. Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social,
- España. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de la Seguridad Social.
- España. Real Decreto 1079/2017, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones de Clases Pasivas, de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2018.

- España. Ley 6/2018 de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- España. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo
- España. Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de la Seguridad Social.
- España. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID- 19.
- España. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

#### Supranacional

- Convenio 102 de la OIT sobre la norma mínima de la Seguridad Social de 1952.
- Código Europeo de la Seguridad Social de 1964
- Carta Social Europea de 1961.

#### **8.5. Otros**

- Anteproyecto de Constitución Española. 5 de enero de 1978. BOE.
- Recomendación del Consejo de la UE relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España.
- Pacto de Toledo. Congreso de los Diputados. 12 de abril de 1995. BOE.
- Acuerdo de 9 de octubre de 1996 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales
- Renovación del Pacto de Toledo (II) año 2003. BOE.
- Acuerdo básico en el Pacto de Toledo (III). 25 de enero de 2011. Congreso de los Diputados. BOE.
- Borrador del Informe del Pacto de Toledo (2019). Congreso de los Diputados. BOE.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. Sesión núm. 2. jueves 5 de marzo de 2020. BOE.