

04 MAY 2021

# La Administración Práctica

2018

Cuaderno 5 - Mayo 2018

Análisis Doctrinal

3. Jubilación. El impacto del factor de sostenibilidad en la pensión de jubilación: horizonte enero de 2019 (CAROLINA GALA DURÁN)

## 3 Jubilación. El impacto del factor de sostenibilidad en la pensión de jubilación: horizonte enero de 2019

Prestaciones. Factor de sostenibilidad

CAROLINA GALA DURÁN

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona.*

ISSN 0210-2781

La Administración Práctica 5  
Mayo 2018

### Sumario:

- I. Introducción
- II. La justificación y finalidad del factor de sostenibilidad
- III. La compleja configuración legal del factor de sostenibilidad
- IV. Ventajas o inconvenientes de jubilarse antes o después de enero de 2019
- V. Conclusiones finales

### RESUMEN:

El día 1 de enero de 2019 entrará en vigor el factor de sostenibilidad como instrumento automático de cálculo de la pensión de jubilación. El objetivo de este trabajo es analizar cómo se regula legalmente este instrumento y el impacto que el mismo tendrá en la cuantía de la pensión de jubilación.

**PALABRAS CLAVE:** Jubilación - Sostenibilidad - Revalorización - Pensiones

### ABSTRACT:

On January 1, 2019 the sustainability factor Will enter into force as an automatic instrument for calculating retirement pensions. The objective of this paper is to analyze how this instrument is legally regulated and the impact it will have on the amount of the retirement pension.

**KEYWORDS:** Retirement - Sustainability - Revaluation - Pensions

## I. INTRODUCCIÓN

El próximo día 1 de enero de 2019 entrará en vigor el denominado «factor de sostenibilidad», que afectará a todas las pensiones de jubilación que se reconozcan a partir de ese mismo día. Factor

creado por la [Ley 23/2013, de 23 de diciembre](#), reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social y que actualmente se encuentra regulado en el [artículo 211](#) de la Ley General de la Seguridad Social, si bien cabe situar sus antecedentes en la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), que incorporó la [disposición adicional 59.<sup>a</sup>](#) en la Ley General de la Seguridad Social de 1994, donde se establecía que: « *con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes*». Y junto a ello cabe tener presente el [artículo 18.3](#) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se trata, por otra parte, de un mecanismo –consistente en la práctica, al menos en los próximos años, en un coeficiente reductor acumulativo aplicable a la cuantía inicial de la correspondiente pensión de jubilación–, que, a partir del día 1 de enero de 2019, se aplicará juntamente con el índice de revalorización modificado por la misma [Ley 23/2013](#) antes citada y regulado en la actualidad en el [artículo 58](#) de la Ley General de la Seguridad Social. En otras palabras, a quien se jubile a partir del día 1 de enero de 2019, ya sea en el sector privado o en el sector público, se le aplicarán ambos índices, el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización, que tendrán un impacto a la baja en la cuantía de su pensión.

Y junto a lo anterior, no puede olvidarse que nos encontramos todavía en fase de despliegue de la gran reforma de la pensión de jubilación llevada a cabo por la [Ley 27/2011](#), que seguirá afectando hasta el año 2027 a la edad de jubilación (cuando se alcanzarán los 67 años de edad) y al porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión y hasta el año 2022 a su base reguladora (cuando ya se tomarán como referencia los últimos 25 años). Tal y como se reconoce en la propia exposición de motivos de la [Ley 23/2013](#), el factor de sostenibilidad es una reforma complementaria que se suma a la recogida en la [Ley 27/2011](#).

## II. LA JUSTIFICACIÓN Y FINALIDAD DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Para aproximarnos al impacto que tendrá la entrada en vigor del factor de sostenibilidad cabe partir, en primer lugar, de las razones que justifican su implantación en nuestro país que, según la exposición de motivos de la mencionada [Ley 23/2013](#), son bastantes variadas:

- a) La baja natalidad en el país, con el efecto negativo que ello implica para el sostenimiento financiero del sistema de pensiones, al reducirse el número de nuevo cotizantes.
- b) El aumento de la esperanza de vida, tanto presente como futura, que incrementará los gastos del sistema de Seguridad Social.
- c) Que en los próximos años accederá a la jubilación la generación del « *baby boom*», con un importante incremento del número de pensiones entre los años 2025 y 2060.
- d) Una intensa crisis económica, que ha anticipado la aparición del déficit en las cuentas de la Seguridad Social, lo que ha supuesto tensiones económicas añadidas en el corto plazo.
- e) La reforma es coherente con las recomendaciones contenidas en varios documentos de la Unión Europea, así cabe citar: el « *Libro Blanco 2012: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*», el *Informe de envejecimiento 2012*» o « *Adecuación de las Pensiones de la UE 2010-2050*», todos ellos dentro de la Estrategia Europa 2020. En estos documentos se impulsa una política de orientación y coordinación de esfuerzos para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social europeos.
- f) En otros países de la Unión Europea se ha implantado el factor de sostenibilidad de diferentes

maneras, afectando a parámetros como la edad de jubilación, los años cotizados o el importe de la pensión inicial, de modo exclusivo o, en algunos supuestos, combinando algunos de ellos.

Y, g) en un país como el nuestro, basado en un sistema de reparto, tiene especial influencia la tasa de dependencia, es decir, el número de personas que están percibiendo pensiones por cada persona ocupada, así como los riesgos económicos de carácter estructural que inciden en el montante de los recursos del sistema de Seguridad Social. Y a tales efectos, cabe tener presente que mientras que en el año 1900 la esperanza de vida a los 65 años era de unos 10 años, actualmente es de 19 años y se prevé que continuará aumentando, y que en el año 2052 habrá 15 millones de pensionistas.

Y, en segundo lugar, cabe tener presente que la finalidad del factor de sostenibilidad, según la propia exposición de motivos de la [Ley 23/2013](#), es ajustar la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de Seguridad Social dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá una mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Y para ello se relaciona la esperanza de vida estimada a los 67 años en ambos momentos. Por tanto, el factor de sostenibilidad asegura el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajusta la equidad intergeneracional, si bien solo respecto de las pensiones de jubilación.

Utilizando palabras menos técnicas y más directas, el factor de sostenibilidad comporta una reducción progresiva y acumulada de la pensión de jubilación (de todas las reconocidas a partir del día 1 de enero de 2019) mientras se vaya incrementando la esperanza de vida a los 67 años en nuestro país, consiguiéndose con ello el correspondiente ahorro en pensiones de jubilación. Se trata de contribuir –el propio nombre del factor lo indica– a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. En palabras de la exposición de motivos de la [Ley 23/2013](#): «... el factor de sostenibilidad constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras anteriores, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de la pensión, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de la misma, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente. El factor de sostenibilidad es un parámetro adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión inicial, que ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo...».

### III. LA COMPLEJA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Como decíamos antes, la regulación de este factor se encuentra en el [artículo 211](#) de la Ley General de la Seguridad Social y aunque se empezará a aplicar en unos pocos meses, no existe todavía un desarrollo reglamentario del mismo, lo que ciertamente, dada la trascendencia de la medida, resulta discutible; teniendo en cuenta, además, que algunos de sus elementos resultan confusos o no están definidos. Partiendo de ello, este factor se articula en torno a los siguientes elementos:

1.º) Solo se aplica a las pensiones de jubilación, con independencia del tipo de que se trate (anticipada, ordinaria...) que se reconozcan a partir del día 1 de enero de 2019. Es cierto que los pensionistas de jubilación son los más numerosos, pero cabe preguntarse si resulta justificado que solo sean ellos los afectados por esta medida, dejando fuera, por ejemplo, a los pensionistas por incapacidad permanente absoluta (que cobran el 100 por 100 de la correspondiente base reguladora).

2.º) Es un instrumento automático que se aplicará una sola vez en el momento en el que se determina por el Instituto Nacional de la Seguridad Social el importe inicial de la correspondiente pensión de jubilación. Cabe pensar, por tanto, que si el empleado decide volver a trabajar a tiempo completo y suspende su pensión de jubilación durante varios años, cuando la recupere no se le aplicará un nuevo factor de sostenibilidad, sino que se le mantendrá el inicial (y lo mismo ocurrirá cuando recurra a medidas como la jubilación flexible, la jubilación parcial o la jubilación activa). Por tanto, el factor de sostenibilidad se aplicará en el momento inicial del reconocimiento de la

pensión de jubilación y se mantendrá fijo durante toda la vida de la pensión.

3.º) Conforme al [artículo 211.1](#) de la Ley General de la Seguridad Social, el factor de sostenibilidad vincula el importe de la pensión de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas a los 67 años a través de una compleja fórmula matemática que se regula en su apartado 4.º, «ajustando» las cuantías que percibirán aquellos que se jubilan en similares condiciones en momentos temporales diferentes. Por tanto, mientras en nuestro país se incrementa la esperanza de vida a los 67 años se irá reduciendo, de una forma acumulativa, el importe de las nuevas pensiones de jubilación que se vayan reconociendo.

4.º) El factor de sostenibilidad no diferencia en función de criterios como la peligrosidad o penosidad de la actividad desarrollada, el sexo, el ámbito geográfico de procedencia, etc. El único elemento determinante es el año en el que nos jubilemos y el factor que resulte aplique ese año.

5.º) Para el cálculo del factor de sostenibilidad se tendrán en cuenta dos elementos: a) las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación elaboradas por la propia Administración de la Seguridad Social; y, b) la edad de 67 años como edad de referencia. Cabe tener en cuenta que tanto el factor de sostenibilidad como el índice de revalorización se fijan y calculan conforme a parámetros técnicos (y matemáticos) cuya interpretación y asimilación por parte de un ciudadano/a medio resulta difícil. En otras palabras, se utilizan parámetros y variables complejos – expresados a través de fórmulas matemáticas– que introducen una cierta opacidad y confusión en el funcionamiento de tales elementos. Va a ser más difícil saber con certeza cuál va a ser nuestra pensión de jubilación final, particularmente cuando la fecha prevista de jubilación es lejana.

6.º) El período de referencia para el cálculo del factor de sostenibilidad es de cinco años, lo que implica, a su vez, que, una vez determinado dicho factor, éste se mantendrá fijo por un período de cinco años, aplicándose, por tanto, el mismo factor a todas aquellas pensiones de jubilación que se reconozcan dentro de dicho período. Por tanto, el factor que se empieza a aplicar en enero de 2019 se mantendrá fijo durante los años 2019 a 2023, afectando a todas las pensiones de jubilación que se causen durante dichos años.

7.º) Respecto al funcionamiento concreto del factor, como ya hemos afirmado, éste consiste en un porcentaje o tipo que se aplicará una vez ya se ha determinado la pensión de jubilación a percibir por el empleado, constituyéndose, pues, en el último paso en el cálculo de la propia pensión. Y, ¿cómo se calcula el factor? Se hará a partir de la aplicación de la compleja fórmula matemática recogida en el [artículo 211.4.º](#) de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo fundamento se sitúa, como ya hemos señalado, en la variación de la esperanza de vida a los 67 años calculada tomando como referencia un período quinquenal.

Por tanto, el factor de sostenibilidad que se aplicará durante los años 2019 a 2023 se calculará teniendo en cuenta la evolución de la esperanza de vida a los 67 años durante los años 2012 a 2017; el factor de sostenibilidad que se aplicará durante los años 2024 a 2028 tendrá en cuenta la evolución de la esperanza de vida durante los años 2017 a 2022, y así sucesivamente; debiendo tener presente que los sucesivos factores de sostenibilidad se suman o acumulan (por ejemplo, si un empleado se jubila en el año 2027 se le sumará el factor de sostenibilidad correspondiente al quinquenio 2019 a 2023 y el fijado en 2024 para los años 2024 a 2028, lo que implica que cuando más tarde se jubila un empleado más impacto tiene el factor de sostenibilidad). A lo que cabe añadir que, como ya hemos manifestado, si se sigue incrementando la esperanza de vida a los 67 años, el factor de sostenibilidad constituirá un coeficiente reductor de la pensión que se va acumulando, por lo que cuanto más tarde se jubile un empleado menor pensión percibirá (en otras palabras, no será lo mismo jubilarse en el año 2019 que en el año 2030 o 2035, siempre que se vaya incrementando la esperanza de vida de los pensionistas a los 67 años).

Pero ¿en qué concreto porcentaje se situará ese factor de sostenibilidad? En esta cuestión, ante la insuficiencia de la propia regulación, solo cabe realizar aproximaciones, pero sí cabe reiterar que, a diferencia de otros países, en el nuestro, tal y como está diseñado legalmente a día de hoy el factor de sostenibilidad, el incremento de la esperanza de vida a los 67 años supondrá, como venimos afirmando, la correspondiente reducción de la pensión de jubilación, de carácter

acumulativo. Respecto a cuánto se reducirá la pensión durante el primer quinquenio –2019 a 2023–, no hay todavía un porcentaje fijado por la Administración de la Seguridad Social –que es lo que prevé la ley–, pero sí se ha publicado en los periódicos<sup>1)</sup> que será del –0,5%, lo que supone, en el caso de una pensión de 1000 euros, una pérdida mensual de 5 euros (70 euros al año) y en el supuesto de una pensión de 2.200 euros una pérdida mensual de 11 euros (154 euros al año). Pero insistimos, aún no hay datos oficiales.

8.º) Tal y como prevé el [artículo 211.6.º](#) de la Ley General de la Seguridad Social, este factor se aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado a percibir el complemento por mínimos. Asimismo, cabe pensar que, de tener derecho a la pensión máxima de jubilación prevista por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el factor de sostenibilidad se aplicará sobre dicha pensión, por lo que, cabe pensar que, a partir del día 1 de enero de 2019, nadie percibirá el importe total de dicha pensión máxima.

9.º) Como medida de control, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirán opinión conforme a lo dispuesto en el [artículo 23](#) de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del factor de sostenibilidad. Cabe tener en cuenta, no obstante, que solo emitirá una opinión, sin que ésta tenga valor vinculante.

Y, 10.º) finalmente, con el objetivo de ofrecer un cierto grado de transparencia en la aplicación de este factor, el [artículo 211.8.º](#) de la Ley General de la Seguridad Social señala que el factor de sostenibilidad se aplicará con absoluta transparencia, publicándose el seguimiento sistemático de la esperanza de vida. De igual manera, y con ocasión del reconocimiento de su pensión inicial, se informará a los pensionistas sobre el efecto del factor de sostenibilidad en el cálculo de la misma.

#### IV. VENTAJAS O INCONVENIENTES DE JUBILARSE ANTES O DESPUÉS DE ENERO DE 2019

Una inquietud presente en algunos colectivos del sector público es si conviene o no jubilarse antes de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad, esto es, dentro de este año 2018. Posibilidad de jubilación que puede articularse a través de dos vías: a) personal laboral que ya haya alcanzado la edad de jubilación ordinaria durante el año 2018 –personal que, cabe recordar, ya no está sujeto a una edad de jubilación forzosa vía convenio colectivo–; y, b) supuesto más frecuente, personal laboral o funcionario que se plantea jubilarse voluntariamente de forma anticipada antes de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad.

En relación con el primer supuesto, la diferencia se encuentra en que si la jubilación se produce durante este año 2018, no se aplicará el factor de sostenibilidad y, por tanto, la pensión no se verá reducida con la aplicación de dicho factor, por cuanto, aun cuando no haya todavía datos oficiales, es fácil constatar que, como hemos afirmado, dado que la esperanza de vida se ha incrementado en el período 2012-2017, dicho factor se plasmará en un coeficiente reductor automático de la pensión, que algunas fuentes<sup>2)</sup> sitúan en un –0,5 por 100. A lo que cabe añadir también que, mientras que en el año 2018 la base reguladora se calcula sobre los últimos 21 años cotizados, en el año 2019 esa base se calculará teniendo en cuenta los últimos 22 años cotizados.

El segundo supuesto es diferente ya que si la jubilación se produce anticipadamente se aplicará el correspondiente coeficiente reductor que, conforme al [artículo 208](#) de la Ley General de la Seguridad Social, depende de la edad a la que se jubile el empleado y el período de cotización a la Seguridad Social que acumule.

Pero, por poner un ejemplo, supongamos que el empleado –personal laboral o funcionario– pretende jubilarse justo cuando cumple los 64 años, anticipando, por tanto, en un año su edad de jubilación ordinaria (del máximo de dos años que actualmente permite la ley). A estos efectos, cabe recordar que se le exigirá acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 35 años y la pensión se reducirá mediante la aplicación, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el

momento del hecho causante, le falte al empleado para cumplir la edad ordinaria de jubilación, de un coeficiente reductor que depende del período de cotización acreditado por dicho empleado, así: a) un coeficiente del 2 por 100 por trimestre cuando acredita un período de cotización inferior a 38 años y 6 meses; b) un coeficiente del 1,875 por 100 por trimestre cuando acredita un período de cotización igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses; c) un coeficiente del 1,750 por 100 por trimestre cuando acredita un período de cotización igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses; y, d) un coeficiente del 1,625 por 100 por trimestre cuando acredita un período de cotización igual o superior a 44 años y 6 meses. Por tanto, si el empleado tiene, por ejemplo, 39 años completos cotizados a la Seguridad Social y se jubila anticipadamente con 64 años en 2018, el coeficiente reductor aplicable por jubilación anticipada sería del 7,5% (1,875 x 4 trimestres) y, por tanto, se percibiría el 92,5% de pensión de jubilación (calculada la base reguladora sobre los últimos 21 años cotizados); reducción que se mantiene durante toda la vida de la pensión. En cambio, de esperar a enero de 2019 y si se cumplen las previsiones, el coeficiente reductor derivado de la aplicación del factor de sostenibilidad sería del -0,5% (y la base reguladora se calcularía sobre los últimos 22 años cotizados). En todo caso, hay que tener en cuenta las circunstancias particulares que puedan presentarse según el supuesto de que se trate.

## V. CONCLUSIONES FINALES

Dada la trascendencia de la medida y su aplicación casi inmediata sorprende y preocupa la falta todavía de un desarrollo reglamentario del factor de sostenibilidad que aclare y concrete el impacto que dicho factor va a tener sobre las futuras pensiones de jubilación. En todo caso, tal y como ya hemos puesto de manifiesto, este factor introduce un factor corrector del importe de dicha pensión que tiene una gran importancia y que puede dar lugar, a medio o largo plazo, a una reducción significativa del importe de la pensión de jubilación, salvo que la esperanza de vida a los 67 años se estanque o incluso disminuya, circunstancia que, desde una perspectiva social, tampoco resulta deseable.

También preocupa el hecho de que muchas personas desconocen lo que este factor implica y cuáles pueden ser sus consecuencias futuras.

Pero de lo que no hay duda es que este factor de sostenibilidad cambia el modelo de pensión de jubilación y lo liga, por primera vez en nuestra historia, a la esperanza de vida.

---

## FOOTNOTES

---

1

«El recorte de las nuevas pensiones en 2019 será del 0,5, unos 75 euros menos al año», Cinco días, 31 de enero de 2018.

2

«El recorte de las nuevas pensiones en 2019 será del 0,5, unos 75 euros menos al año», Cinco días, 31 de enero de 2018.