

## I. DISPOSICIONES GENERALES

### JEFATURA DEL ESTADO

**13617** 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.

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.  
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley:

#### PREÁMBULO

I

La evolución que se está experimentando en España con una elevación prevista de la esperanza de vida y bajas tasas de natalidad son riesgos a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones. Además, concurre una circunstancia excepcional, en los próximos años, y es que accederá a la jubilación la generación denominada del «baby boom» con lo que eso supone de incidencia en el aumento en el número de pensiones durante un periodo dilatado de tiempo (2025-2060). A la desfavorable evolución demográfica se le une una intensa crisis económica que ha anticipado varios años la aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social, lo que ha supuesto tensiones económicas añadidas en el corto plazo a pesar del importantísimo esfuerzo de financiación derivado de la decisión del Gobierno de que el Presupuesto del Estado asuma el cien por cien del gasto de las prestaciones no contributivas. Todo esto hace necesario que, si se quiere mantener un sistema de pensiones público, de reparto y solidario, se incorporen medidas adicionales a las previstas en las leyes en vigor, pero circunscritas a las recomendaciones del Pacto de Toledo, y que se aceleren aquellas que ya habían sido introducidas en nuestra normativa de Seguridad Social, como es el caso del factor de sostenibilidad.

Por medio de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, se introdujeron en nuestro Sistema de Seguridad Social diversas reformas de los parámetros configuradores de las prestaciones del mismo, afectando de modo especial al ámbito de la pensión de jubilación, a la vista de los recientes desafíos de índole demográfica y económica que se vienen observando en el entorno de los países de la Unión Europea.

De este modo se modificaron, entre otros aspectos, el régimen jurídico de la pensión de jubilación en lo que respecta a la edad de acceso a la misma, el cálculo de la base reguladora y la escala que determina el número de años cotizados necesarios para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, así como el acceso a las modalidades de jubilación anticipada y parcial.

Esta norma es coherente con las diversas recomendaciones contenidas en diversos instrumentos y documentos de las instituciones de la Unión Europea, como el «Libro Blanco 2012: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», completado con otros documentos como el «Informe de envejecimiento 2012» o «Adecuación de las Pensiones en la UE 2010-2050», todos ellos enmarcados dentro de la Estrategia Europa 2020, que constituye el referente para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y el ámbito desde el que 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.

El artículo 8 de la citada Ley 27/2011, de 1 de agosto, añade una nueva disposición adicional quincuagésima novena al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que introduce en nuestro sistema la figura del factor de sostenibilidad, y, según la cual, 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.

Por su parte, el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revise el mismo aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

## II

Las reformas llevadas a cabo por numerosos países de la Unión Europea en relación con la implantación del factor de sostenibilidad, a efectos de garantizar la viabilidad del correspondiente sistema de Seguridad Social a medio y largo plazo, se han realizado 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.

En la regulación efectuada por esta ley, el factor de sostenibilidad ajusta 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 pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos.

Su finalidad es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes, conforme al mandato del artículo 50 de la Constitución Española.

Este factor asegura el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajusta la equidad intergeneracional, si bien sólo respecto de las pensiones de jubilación.

De entre las diferentes fórmulas matemáticas para su aplicación, y a los efectos de conseguir una mayor estabilidad frente a posibles fluctuaciones anuales de la esperanza de vida a una determinada edad, se ha optado por utilizar períodos quinquenales para determinar la evolución de dicha esperanza de vida, tal y como prevé la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

El primer año para su aplicación será el ejercicio 2019, permitiendo un período suficientemente amplio como para que hasta entonces los potenciales pensionistas de jubilación puedan ser informados de las consecuencias de la puesta en práctica del factor y tomar medidas, en caso de considerarlo necesario.

La introducción del factor de sostenibilidad constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente.

Por tanto, el factor de sostenibilidad es un parámetro adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión de jubilación 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

Por otro lado, entre los retos a los que se vienen enfrentando los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea basados, como en el caso concreto de España, en sistemas de reparto, tiene especial influencia la sensibilidad de los mismos a la «tasa de dependencia», es decir, el número de personas que están percibiendo pensiones por cada persona ocupada, y por otra parte a los riesgos económicos de carácter estructural que inciden en el montante de los recursos del sistema de la Seguridad Social.

Esa necesidad de garantizar a medio y largo plazo el equilibrio económico financiero del sistema de la Seguridad Social viene exigida de manera imperiosa, a la luz de los siguientes datos: en 1900, la esperanza de vida de los españoles con 65 años era de unos 10 años, mientras que en la actualidad es de 19 años, previéndose que continuará aumentando en el futuro, fenómeno que hace que el peso de la población mayor de 65 años en la población total haya crecido en las últimas décadas hasta el 17 por ciento actual, estando previsto que alcance el 37 por ciento en el año 2052. En cifras absolutas, el número de pensiones que se prevé para el año 2052 pasaría de los 9 millones actuales a 15 millones.

Si bien desde el año 1997 el artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social concreta la revalorización periódica de las pensiones mandatada en el artículo 50 de la Constitución Española mediante su actualización de acuerdo con el índice de precios de consumo previsto, tal vinculación ha venido siendo cuestionada como consecuencia de los problemas de índole demográfica y económica reseñados.

En este sentido, y al hilo de similares consideraciones en el ámbito europeo, la recomendación segunda contenida en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 25 de enero de 2011, planteaba la conveniencia de estudiar, para su posterior análisis y valoración por la Comisión de dicho Pacto, la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo aconsejable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de los países de nuestro entorno.

Haciéndose eco de la citada recomendación del Pacto de Toledo, el capítulo II de esta ley regula el índice de revalorización, que vendría a sustituir, a partir del día 1 de enero de 2014, el índice de referencia que se aplicaba desde 1997.

En consecuencia, el índice de revalorización de las pensiones tiene como objetivo la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, garantizando, además, la suficiencia de las mismas tal y como se exige en el artículo 50 de la Constitución Española.

## IV

Esta ley se estructura en dos capítulos, desglosados en un total de siete artículos, a los que hay que añadir cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

En el capítulo I se incluyen los artículos 1 a 6, en los que se regulan las cuestiones generales que afectan al factor de sostenibilidad en cuanto tal para una mejor delimitación del alcance del mismo (definición, fórmula y elementos de cálculo, ámbito de aplicación y revisión).

En el capítulo II, se recoge el artículo 7, que da nueva redacción al artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, modificando el régimen de revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

En la disposición adicional primera se determina la aplicación transparente del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización, incidiendo en la información que se deberá proporcionar a los pensionistas.

En la disposición adicional segunda se determina el valor de  $\alpha$  durante el primer quinquenio.

La disposición adicional tercera establece la presentación por parte del Gobierno con carácter quinquenal de un informe sobre la adecuación y suficiencia de las pensiones.

La disposición adicional cuarta va dirigida a prever la opinión de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en relación con los valores calculados para la determinación del índice de revalorización de las pensiones aplicable y del factor de sostenibilidad.

La disposición derogatoria única se refiere a la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo establecido en la ley.

Por último, en las disposiciones finales se concreta el título competencial para la aprobación de esta ley, se modifica el artículo 163 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social al objeto de introducir la aplicación del factor de sostenibilidad para el cálculo de la pensión inicial de jubilación, y el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, al objeto de incluir la aplicación del índice de revalorización en la determinación de la cuantía de las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas, se faculta al Gobierno y a los Ministros de Empleo y Seguridad Social y de Hacienda y Administraciones Públicas para su desarrollo reglamentario, fijándose en último lugar la fecha de entrada en vigor, que será, con carácter general, el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si bien también se dispone que el factor de sostenibilidad será de aplicación a las pensiones de jubilación que se causen a partir del 1 de enero de 2019.

## CAPÍTULO I

### Factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación

#### Artículo 1. *Definición.*

El factor de sostenibilidad se define como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes.

#### Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

El factor de sostenibilidad se aplicará, en los términos establecidos en esta ley, por una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

#### Artículo 3. *Elementos de cálculo.*

Para el cálculo del factor de sostenibilidad se tendrán en cuenta:

- Las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Seguridad Social.
- La edad de 67 años como edad de referencia.

#### Artículo 4. *Fórmula de cálculo.*

La formulación matemática del factor de sostenibilidad, es la siguiente:

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

$FS_{2018} = 1$ .

t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.

$e_{67}^*$  = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

La fórmula de cálculo de  $e_{67}^*$  es la siguiente para cada uno de los periodos quinquenales:

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive,  $e_{67}^*$  tomará el valor

$$\left[ \frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}},$$

siendo el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017.

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2024 a 2028, ambos inclusive,  $e_{67}^*$  tomará el valor

$$\left[ \frac{e_{67}^{2017}}{e_{67}^{2022}} \right]^{\frac{1}{5}},$$

siendo el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2022.

Y así sucesivamente.

Para la aplicación del factor de sostenibilidad, se utilizarán los cuatro primeros decimales.

#### Artículo 5. *Revisión del factor de sostenibilidad.*

Con periodicidad quinquenal, se revisará la variación interanual de la esperanza de vida a tener en cuenta para calcular el valor del factor de sostenibilidad.

#### Artículo 6. *Derecho a percepción de complementos por mínimos.*

El factor de sostenibilidad se aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado al percibo del complemento por mínimos, conforme a lo que al respecto se establezca en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

## CAPÍTULO II

### Índice de revalorización

#### Artículo 7. *Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*

El artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, queda redactado en los siguientes términos:

#### «Artículo 48. *Revalorización.*

1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en

función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. A tal efecto, el índice de revalorización de pensiones se determinará según la siguiente expresión matemática:

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

Siendo:

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

t+1= Año para el que se calcula la revalorización.

$\bar{g}_{l,t+1}$  = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{p,t+1}$  = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{s,t+1}$  = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

$I_{t+1}^*$  = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$G_{t+1}^*$  = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

$\alpha$  = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

En ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 por ciento ni superior a la variación porcentual del índice de precios de consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t, más 0,50 por ciento.

3. Para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 en gastos y 1 a 7 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del índice de revalorización, y respecto de las cuentas liquidadas, la Intervención General de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico.

No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos:

a) De los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión.

b) De los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.

4. A efectos de proceder a la estimación de los ingresos y gastos de los años t+1 a t+6, a utilizar en el apartado 2, el Ministerio de Economía y Competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos.»

Disposición adicional primera. *Aplicación transparente del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización.*

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.

En relación con el índice de revalorización, anualmente se publicará el valor de las variables que intervienen en su cálculo.

Disposición adicional segunda. *Valor de  $\alpha$ .*

Durante el primer quinquenio el valor del parámetro  $\alpha$  será 0,25.

Disposición adicional tercera. *Informe sobre la adecuación y suficiencia de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.*

El Gobierno elaborará quinquenalmente desde la aprobación de esta Ley un estudio, para su presentación en el Congreso de los Diputados y en el ámbito del diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales, sobre los efectos de las medidas adoptadas en esta norma en la suficiencia y adecuación de las pensiones de la Seguridad Social.

Disposición adicional cuarta. *Opinión de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.*

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá 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 índice de revalorización de las pensiones aplicable en cada ejercicio y del factor de sostenibilidad.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en esta ley.

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Disposición final segunda. *Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*

El apartado 1 del artículo 163 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, queda redactado en los siguientes términos:

«1. La cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, se determinará aplicando a la base reguladora, calculada conforme a lo dispuesto en el artículo precedente, los porcentajes siguientes:

1.º Por los primeros 15 años cotizados: el 50 por 100.

2.º A partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendido entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la

base reguladora supere el 100 por 100, salvo en el supuesto a que se refiere el apartado siguiente.

A la cuantía así determinada le será de aplicación el factor de sostenibilidad que corresponda en cada momento.»

Disposición final tercera. *Modificación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.*

El apartado 1 del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 27. *Revalorización de pensiones, complementos económicos y limitaciones en el crecimiento de las mismas.*

1. Las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas serán incrementados al comienzo de cada año, en función del índice de revalorización previsto para las pensiones en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.»

Disposición final cuarta. *Facultades de aplicación y desarrollo.*

Se autoriza al Gobierno y a los Ministros de Empleo y Seguridad Social y de Hacienda y Administraciones Públicas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dicten las disposiciones y adopten las medidas que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de esta ley.

Disposición final quinta. *Entrada en vigor.*

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

2. El factor de sostenibilidad se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019.

Por tanto,  
Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

Madrid, 23 de diciembre de 2013.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,  
MARIANO RAJOY BREY