



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 10/2014, de 27 de febrer, sobre la Llei 23/2013, de 23 de desembre, reguladora del factor de sostenibilitat i l'índex de revaloració del sistema de pensions de la Seguretat Social

Conclusions del Dictamen:

***Única.** Els articles 1 a 7 de la Llei 23/2013, de 23 de desembre, reguladora del factor de sostenibilitat i l'índex de revaloració del sistema de pensions de la Seguretat Social, no vulneren la Constitució.
Adoptada per unanimitat.*

Al capítol I de la Llei (art. 1 a 6) s'estableix el «factor de sostenibilitat de la pensió de jubilació», una fórmula de càlcul amb la qual es fixaran les pensions inicials de jubilació que es causin a partir de l'1 de gener de 2019 de manera que l'import total que previsiblement hagin de percebre al llarg de la seva vida els pensionistes sigui equivalent, per la qual cosa cal reduir el seu import quan l'esperança de vida en el moment de la jubilació sigui més gran.

En el capítol II (art. 7) es fixa la forma de càlcul de l'índex de revaloració de les pensions contributives de la Seguretat Social, a partir de diverses variables relacionades amb els ingressos i les despeses de la Seguretat Social, el nombre de pensions contributives i la variació interanual de la pensió mitjana del sistema en absència de revaloració, que en cap cas pot donar lloc a un increment anual de les pensions inferior al 0,25 % ni superior en més de mig punt a l'IPC.

Els articles 41 i 50 CE, que contenen, respectivament, la garantia institucional del sistema públic de la Seguretat Social i el principi de suficiència econòmica dels ciutadans mitjançant pensions adequades i periòdicament actualitzades, s'ubiquen sistemàticament en el capítol III del títol I de la Constitució. Per tant, malgrat que no gaudeixen de la mateixa naturalesa que els drets subjectius del capítol II, d'acord amb l'article 53 CE, sí que, per contra, constitueixen autèntics mandats imperatius adreçats als poders públics per tal que proveeixin la ciutadania de determinades cobertures i prestacions que esdevenen pilars essencials de l'Estat social proclamat a l'article 1.1 CE (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 3; STC 154/2006, de 22 de maig, FJ 8, i 233/2007, de 5 de novembre, FJ 7). Ara bé, el desenvolupament de les seves prescripcions és de configuració legal i només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposin les lleis que els despleguin. Aquesta construcció no atorga al legislador una llibertat absoluta o il·limitada sinó que el seu marge d'apreciació està condicionat pel contingut mínim, l'anomenada garantia institucional.

Respecte de l'article 41 CE, la doctrina constitucional ha interpretat que l'Estat ha de garantir l'existència d'un model públic de protecció que incorpori les característiques pròpies dels mecanismes de cobertura d'un sistema de seguretat social. Aquesta obligació de respecte al mínim constitucional irreductible i, per tant, indisponible per part del legislador (STC 32/1981, de 28 de juliol) comporta l'exigència de contrast o verificació consistent en el fet que ha de ser integrat de manera que sigui recognoscible com a tal per part de la consciència social en tot moment i lloc (STC 26/1987, de 27 de febrer, i 76/1988, de 26 d'abril). La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha identificat determinats principis informadors del sistema de seguretat social, entre els quals els més destacats són el de la naturalesa essencialment pública, universal i obligatòria, de protecció en situacions de necessitat, el de la suficiència econòmica de les prestacions i el del control exclusiu per part de l'Estat del seu règim econòmic uniforme.

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Per la seva banda, l'article 50 CE prescriu, en el seu primer incís, que «[e]ls poders públics garantiran la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat, mitjançant pensions adequades i actualitzades periòdicament».

D'acord amb aquest marc, la jurisprudència constitucional ha establert que existeix una certa correspondència entre cotització i prestació, però que no és d'índole matemàtica (STC 103/1983, de 22 de novembre, FJ 3), que no existeix un dret a una quantia determinada en les pensions del futur, que el legislador pot limitar-les quan aprova els pressupostos generals de l'Estat (STC 134/1987, de 21 de juliol, FJ 4), i que el legislador té un ampli marge de decisió en la configuració del sistema de seguretat social, podent, entre d'altres, establir diferents règims per a les prestacions per raó de vellesa i d'invalidesa (STC 78/2004, de 29 d'abril, FJ 2).

La regulació que fan els articles 1 a 6 de la Llei 23/2013 sobre el factor de sostenibilitat no evidencia elements notòriament irracionals en la seva formulació, ni d'aquesta se'n poden preveure conseqüències que esdevinguin desproporcionades o incompatibles amb la garantia institucional i la jurisprudència constitucional que hem descrit. En conseqüència, l'article 4 de la Llei 23/2013, que estableix la fórmula de càlcul del factor de sostenibilitat de les pensions contributives de jubilació del sistema de la Seguretat Social, no és contrari als articles 41 i 50 CE.

Pel que fa a la possible vulneració del principi d'igualtat que prescriu l'article 14 CE per part de la regulació del factor de sostenibilitat, cal dir, en primer lloc, que la Llei 23/2013 no incorpora cap tracte diferenciat, i el seu caràcter neutre en perspectiva de gènere tampoc comporta cap discriminació indirecta. Ans al contrari, amb l'actual major esperança de vida de les dones, podríem fins i tot afirmar que aquestes surten lleugerament afavorides amb la nova normativa, en la mesura que en l'actualitat, com a mínim segons les dades estadístiques disponibles, són susceptibles potencialment de percebre durant més anys la pensió de jubilació en idèntiques condicions de càlcul que els homes. En conseqüència, els articles 1 a 6 de la Llei 23/2013, que regulen el factor de sostenibilitat de les pensions de jubilació del sistema de la Seguretat Social, no són contraris a l'article 14 CE des de la perspectiva de gènere.

Tampoc es vulnera el principi d'igualtat per la distinció entre els pensionistes per jubilació i els perceptors de la prestació d'incapacitat permanent un cop es jubilen, pel fet que aquests últims mantinguin en les mateixes condicions la prestació que rebien per la seva incapacitat, sense que se'ls apliqui el factor de sostenibilitat. Cal tenir present que la jurisprudència constitucional assenyala que el test de la igualtat de l'article 14 CE només és aplicable quan les situacions inicials que donen lloc a un tracte diferenciat per part de la legislació siguin iguals o molt similars, i en el cas que ens ocupa resulta evident que són dos col·lectius que provenen de règims jurídics diferents i que es troben en posicions substancialment diverses. D'aquesta manera, a efectes de l'examen de constitucionalitat que ens ocupa, n'hi ha prou de recordar que: «[l]a identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá ser algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico» (STC 38/1995, de 13 de febrer, FJ 2).

Així mateix, el fet que el factor de sostenibilitat previst en aquesta Llei no tingui en compte altres variables com són la regió o l'estatus socioeconòmic no comportaria per si mateix, segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional, una vulneració de l'article 14 CE. D'acord amb aquesta doctrina, el principi d'igualtat no incorpora immediatament el dret a un tracte distint per raó de la diferència, sinó que constitueix una opció que correspon ser apreciada pel legislador quan consideri que el seu exercici és raonable i necessari per obtenir un resultat equivalent (STC 198/2012, de 6 de novembre, FJ 3).

Sobre la presumpta vulneració del principi de seguretat jurídica contingut a l'article 9.3 CE per part de la regulació del factor de sostenibilitat a la Llei 23/2013, hem de començar recordant que, per a la nostra doctrina consultiva i la jurisprudència del Tribunal Constitucional, únicament

seria nul·la per aquest motiu una norma que no incorporés els elements indispensables per preveure les conseqüències jurídiques que es derivaran de la seva aplicació. La regulació del factor de sostenibilitat conté els elements necessaris per tal que sigui deduïble i previsible el resultat de la seva aplicació. La fórmula que recull és concreta i precisa, i permet el càlcul i l'obtenció d'una xifra concreta un cop s'atorguin els corresponents valors a les variables que la componen. Certament, algun d'aquests conceptes exigirà concrecions futures, però la Llei mateixa preveu els procediments mitjançant els quals podran ser determinats i controlats en el futur. A més, s'estableixen diversos mecanismes d'informació i control. En conseqüència, l'article 4 de la Llei 23/2013 no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

L'article 7 de la Llei, que conté l'índex de revaloració de les pensions, manté el caràcter actualitzable de les pensions exigint per l'article 50 CE perquè, si bé l'objectiu és reduir la despesa pública que provocava l'actualització automàtica segons l'IPC, s'estableix un límit mínim, del 0,25%, a aquesta revaloració, per la qual cosa no es vulnera l'article 50 CE.

I tampoc observem motius d'apreciació d'una possible afectació al principi de seguretat jurídica contingut a l'article 9.3 CE per part de la regulació de l'índex de revaloració de les pensions que es fa a l'article 7 de la Llei, atès que els efectes de la norma són raonablement previsibles sobre la base de les variables i la fórmula que estableix. La jurisprudència és extremadament restrictiva a l'hora de declarar una taxa d'inconstitucionalitat, i aquesta en tot cas passaria per una incertesa insuperable que no es produeix amb la intensitat exigible en el present cas.

Barcelona, 3 de març de 2014