

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 14

### COMISIONES, SUBCOMISIONES Y PONENCIAS

#### 151/000004

La Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020, ha aprobado el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de dicha Comisión, con el texto que se inserta a continuación.

Lo que se publica en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de octubre de 2020.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

### INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO

#### ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES .....	15
A) Creación de la Comisión .....	15
B) Composición.....	16
C) Sesiones celebradas.....	22
D) Documentación recibida.....	28
II. INTRODUCCIÓN .....	37
A. Presentación del Informe.....	37
B. Evolución legislativa del sistema de pensiones de la Seguridad Social .....	39
1.º Primeras reformas financieras de contenido paramétrico .....	39
2.º Desde 1995 hasta 2010.....	40
3.º Desde 2011 hasta 2020 .....	42
C. El sistema español de pensiones: situación actual .....	48
a) Pensiones contributivas .....	48
b) Pensiones no contributivas .....	50
III. ORIENTACIONES COMUNITARIAS .....	50
IV. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA PREVISTA PARA ESPAÑA .....	55
A. Proyección de la población española para los próximos quince años (INE, 2020-2035) .....	56
B. Proyección de la población española para los próximos 50 años (INE, 2020-2070) .....	57
C. Otras proyecciones demográficas (Eurostat y AIReF) .....	58
D. Efecto de la COVID-19 en las proyecciones de población.....	59
V. RECOMENDACIONES.....	59
— Consideración preliminar .....	59
— Recomendaciones .....	60
0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones .....	60
1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero .....	61
2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones .....	62
3. Fondo de reserva.....	63
4. Integración y convergencia de regímenes.....	63
5. Adecuación de las bases y períodos de cotización .....	64

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 15

6. Incentivos al empleo .....	65
7. Modernización e información al ciudadano .....	65
8. Gestión del sistema .....	65
9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social .....	66
10. Lucha contra el fraude .....	66
11. Contributividad .....	67
12. Edad de jubilación .....	67
13. Prestaciones de viudedad y orfandad .....	68
14 (suprimida).....	69
15. Solidaridad y garantía de suficiencia .....	69
16. Sistemas complementarios.....	70
17. Mujeres y Seguridad Social .....	71
17 bis. Juventud y Seguridad Social.....	72
18. Personas con discapacidad.....	72
19. Trabajadores migrantes.....	73
19 bis. Seguridad Social y Economía Digitalizada .....	74
20. Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.....	75
VI. RESUMEN.....	75
VII. ANEXO ESTADÍSTICO .....	79

### I. ANTECEDENTES:

Los trabajos parlamentarios para la elaboración del Informe y las Recomendaciones del Pacto de Toledo se han prolongado durante varias legislaturas (XI, XII, XIII y XIV que abarcan desde el año 2016 hasta la actualidad). Han sido sobre todo circunstancias de carácter coyuntural (con sucesivas e intermitentes convocatorias electorales) las que han interrumpido y retrasado los trabajos parlamentarios más de lo previsible. Ello ha dado lugar, así mismo, a las diferentes composiciones que ha tenido la Comisión, como se refleja seguidamente.

#### A) Creación de la Comisión

En la Legislatura XI, la Mesa de la Cámara en su reunión del 16 de febrero de 2016, previa audiencia de la Junta de Portavoces, acordó la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. El Pleno de la Cámara, en su sesión del 15 de marzo de 2016 acordó su carácter permanente. La Comisión tuvo su sesión constitutiva el 24 de febrero de 2016.

La Mesa de la Cámara del Congreso de los Diputados de la Legislatura XII, en su reunión del día 8 de septiembre de 2016, previa audiencia de la Junta de Portavoces y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento de la Cámara, acordó la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (núm. expte.: 153/00001). Y el Pleno de la Cámara, en su sesión del día 27 de septiembre de 2016, aprobó el carácter permanente durante la Legislatura. La Comisión celebró su sesión constitutiva el día 28 de septiembre de 2016.

En la Legislatura XIII, el Pleno de la Cámara, en su sesión del 10 de septiembre de 2019, aprobó la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo y tuvo su sesión constitutiva el 12 de septiembre de 2019.

El Pleno de la Cámara de la Legislatura XIV, en su sesión del día 11 de febrero de 2020, aprobó la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo con carácter permanente durante la Legislatura XIV (núm. expte.: 151/00004).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 16

### B) Composición.

En la Legislatura XI la Comisión celebró su sesión constitutiva el día 24 de febrero de 2016 con la siguiente composición:

#### Mesa

##### Presidente

YLLANES SUÁREZ, Juan Pedro ..... GCUP-EC-EM

##### Vicepresidenta Primera

ANGULO ROMERO, María Teresa ..... GP

##### Vicepresidenta Segunda

SERRANO JIMÉNEZ, María Jesús ..... GS

##### Secretario Primero

BARANDIARAN BENITO, Íñigo ..... GV (EAJ-PNV)

##### Secretario Segundo

CANDELA SERNA, Ignasi ..... GMx

##### Portavoces

ESPAÑA REINA, Carolina ..... GP

HERNÁNDEZ SPÍNOLA, Francisco ..... GS

VIDAL SÁEZ, Aina ..... GP-EC-EM

DEL CAMPO ESTAÚN, Sergio ..... GCs

RUFÍAN ROMERO, Gabriel ..... GER

CAMPUZANO I CANADÉS, Carles ..... GC-DL

BARANDIARAN BENITO, Íñigo ..... GV (EAJ-PNV)

CANDELA SERNA, Ignasi ..... GMx

##### Portavoces adjuntos

ROJO NOGUERA, Pilar ..... GP

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Juana Amalia ..... GS

MONTERO SOLER, Alberto ..... GP-EC-EM

CALLE FUENTES, José Antonio ..... GCs

##### Vocales

ALONSO CLUSA, Rosa Ana ..... GP-EC-EM

ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, María Carmen ..... GP

BLANQUER ALCARAZ, Patricia ..... GS

CAMPS DEVESA, Gerardo ..... GP

DE FRUTOS MADRAZO, María del Rocío ..... GS

DE LA CONCHAGARCÍA-MAURIÑO,  
María Asunción Jacoba Pía ..... GP-EC-EM

DE LA ENCINA ORTEGA, Salvador Antonio ..... GS

DE LA TORRE DÍAZ, Francisco ..... GCs

DÍAZ PÉREZ, Yolanda ..... GP-EC-EM

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, Marta ..... GP-EC-EM

FERRER TESORO, Sonia ..... GS

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Onésimo Eduardo ..... GCs

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 17

GONZÁLEZ MUÑOZ, Ángel Luis .....	GP
ISERN ESTELA, Mateo.....	GP
JUNCAL RODRÍGUEZ, Juan Manuel .....	GP
LUIS RODRÍGUEZ, Teófilo de.....	GP
MAURA ZORITA, Eduardo Javier.....	GP-EC-EM
MERINO LÓPEZ, Rafael.....	GP
MORENO BUSTOS, Ramón.....	GP
OLANO VELA, Jaime Eduardo de.....	GP
PÉREZ HERRAIZ, Margarita.....	GS
RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, María Luz.....	GS
ROMERO SÁNCHEZ, Rosa María.....	GP
RUIZ I CARBONELL, Joan.....	GS
SAHUQUILLO GARCÍA, Luis Carlos.....	GS
SALVADOR GARCÍA, Luis Miguel .....	GCs
SUÁREZ LAMATA, Eloy .....	GP
TARNO BLANCO, Ricardo .....	GP

### Adscritos

MEIJÓN COUSELO, Guillermo Antonio .....	GS
RIBERA I GARIJO, Elena.....	GC-DL
SALVADOR I DUCH, Jordi .....	GER

### Letrados de la Comisión:

GUTIÉRREZ CASSILLAS, Ignacio  
PÉREZ DOBÓN, Juan José

La Comisión se constituyó el día 28 de septiembre de 2016 durante la Legislatura XII, en la que se realizaron los trabajos de base para este Informe, estando compuesta por:

### Mesa

#### Presidenta

VILLALOBOS TALERO, Celia ..... GP |

#### Vicepresidenta Primera

CUELLO PÉREZ, Carmen Rocío..... GS |

#### Vicepresidenta Segunda

FABA DE LA ENCARNACIÓN, Elena..... GCs |

#### Secretaria Primera

COTELO BALMASEDA, Mar..... GP |

#### Secretaria Segunda

PITA CÁRDENES, María del Carmen ..... GCUP-EC-EM |

### Portavoces

ESPAÑA REINA, Carolina .....	GP (Baja: 26.09.17)
CAMPS DEVESA, Gerardo .....	GP (Alta: 26.09.17)
PEREA I CONILLAS, María Mercè.....	GS
VIDAL SÁEZ, Aina .....	GCUP-EC-EM
GÓMEZ BALSERA, Marcial .....	GCs

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 18

RUFÍAN ROMERO, Gabriel ..... GER (Baja: 19.01.17)  
SALVADOR I DUCH, Jordi ..... GER (Alta: 19.01.17)  
BARANDIARAN BENITO, Íñigo ..... GV (EAJ-PNV)  
CAMPUZANO I CANADÉS, Carles ..... GMx

### Portavoces adjuntos

BARRIOS TEJERO, José María ..... GP  
RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Juana Amalia ..... GS  
YLLANES SUÁREZ, Juan Pedro ..... GCUP-EC-EM (Baja: 08.06.17)  
MONTERO SOLER, Alberto ..... GCUP-EC-EM (Alta: 08.06.17)  
DEL CAMPO ESTAÚN, Sergio ..... GCs  
CANDELA SERNA, Ignasi ..... GMx

### Vocales

ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, María Carmen ..... GP (Alta: 10.01.17) (Baja: 18.09.17)  
ANGULO ROMERO, María Teresa ..... GP  
BLANQUER ALCARAZ, Patricia ..... GS (Baja: 11.07.18)  
CABRERA CARMONA, Eloísa María ..... GP (Baja: 28.11.16)  
CAMPS DEVESA, Gerardo ..... GP (Baja: 26.09.17)  
CALVENTE GALLEGRO, Javier ..... GP (Alta: 10.01.17)  
DE LA CONCHA GARCÍA-MAURIÑO, María Asunción Jacoba Pía ..... GCUP-EC-EM  
DE LA ENCINA ORTEGA, Salvador Antonio ..... GS  
DÍAZ PÉREZ, Yolanda ..... GCUP-EC-EM  
ECHÁNIZ SALGADO, José Ignacio ..... GP  
FERNÁNDEZ DÍAZ, Jesús María ..... GS  
FERNÁNDEZ GARCÍA, Eduardo ..... GP (Baja: 10.01.17)  
FERRER TESORO, Sonia ..... GS  
GAMAZO MICÓ, Óscar ..... GP  
HERNÁNDEZ BENTO, María del Carmen ..... GP  
LÓPEZ SOMOZA, Gema ..... GS (Alta: 11.07.18)  
MADRAZO DÍAZ, Ana María ..... GP  
MARCOS DOMÍNGEZ, Pilar ..... GP (Alta: 26.09.17)  
MONEREO PÉREZ, Manuel ..... GCUP-EC-EM (Alta: 06.07.17)  
MONTERO SOLER, Alberto ..... GCUP-EC-EM (Baja: 08.06.17)  
PANIAGUA NÚÑEZ, Miguel Ángel ..... GP  
PASCUAL PEÑA, Sergio ..... GCUP-EC-EM (Baja: 06.07.17)  
PÉREZ HERRÁIZ, Margarita ..... GS  
SAHUQUILLO GARCÍA, Luis Carlos ..... GS  
SÁNCHEZ-CAMACHO PÉREZ, Alicia ..... GP  
YLLANES SUÁREZ, Juan Pedro ..... GCUP-EC-EM (Alta: 08.06.17)

### Adscritos

CANO FUSTER, José ..... GCs (Alta: 15.07.17)  
DE FRUTOS MADRAZO, María del Rocío ..... GS (Alta: 11.11.16)  
FRANCO CARMONA, Isabel ..... GCUP-EC-EM (Alta: 02.12.16)  
GONZÁLEZ BAYO, Josefa Inmaculada ..... GS (Alta: 15.11.16)  
HURTADO ZURERA, Antonio ..... GS (Alta: 12.07.17)  
MATUTE GARCÍA DE JALÓN, Oskar ..... GMx  
MEIJÓN COUSELO, Guillermo Antonio ..... GS  
MERINO LÓPEZ, Rafael ..... GP (Alta: 04.10.17)  
PEÑA CAMARERO, Esther ..... GS (Alta: 15.12.16)  
RUFÍAN ROMERO, Gabriel ..... GER (Alta: 19.01.17)  
SALVADOR I DUCH, Jordi ..... GER (Baja: 19.01.17)  
TORRES HERRERA, Manuel Luis ..... GP (Alta: 19.11.18)

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 19

En la Legislatura XIII se constituyó el 12 de septiembre de 2019 con la siguiente composición:

### Mesa

#### Presidenta

ANDRÉS BAREA, Josefa..... GS

#### Vicepresidente Primero

ILLUECA BALLESTER, Héctor ..... GCUP-EC-GC

#### Vicepresidente Segundo

ECHÁNIZ SALGADO, José Ignacio ..... GP

#### Secretario Primero

FERNÁNDEZ-BRAVO GARCÍA, Francisco Javier ..... GCs

#### Secretario Segundo

BARANDIARAN BENITO, Íñigo ..... GV (EAJ-PNV)

#### Portavoces

PEREA I CONILLAS, María Mercè..... GS

CABEZÓN CASAS, Tomás ..... GP

GÓMEZ BALSERA, Marcial ..... GCs

DÍAZ PÉREZ, Yolanda..... GCUP-EC-GC

SÁEZ ALONSO-MUÑUMER, Pablo ..... GVOX

SALVADOR I DUCH, Jordi ..... GR

BARANDIARAN BENITO, Íñigo ..... GV (EAJ-PNV)

RUIZ DE PINEDO UNDIANO, Iñaki ..... GMx

#### Portavoces adjuntos

GARCÍA GÓMEZ, Valentín..... GS

ESPAÑA REINA, Carolina ..... GP

DEL CAMPO ESTAÚN, Sergio..... GCs

CONTESTÍ ROSSELLÓ, Magdalena Margarita ..... GVOX

RUFÍAN ROMERO, Gabriel ..... GR

ORAMAS GONZÁLEZ-MORO, Ana María..... GMx

#### Vocales

ACEVES GALINDO, José Luis..... GS

ANTÓN CACHO, Javier ..... GS

BRAVO BARCO, Eva ..... GS

CABEZÓN CASAS, Tomás ..... GP

CRESPÍN RUBIO, Rafaela ..... GS

DE MEER MÉNDEZ, Rocío..... GVOX

DOMÍNGUEZ PAREDES, María Victoria ..... GCs

DURÁN PERALTA, José Carlos ..... GS

ESPAÑA REINA, Carolina ..... GP

GARCÍA GÓMEZ, Valentín..... GS

GARCÍA SEMPERE, Eva ..... GCUP-EC-GC

GUILLÉN FIGUEROLA, Lourdes ..... GCs

LIMA CID, Fuensanta ..... GS

LÓPEZ ZAMORA, Cristina ..... GS

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 20

LORITE LORITE, Andrés .....	GP
MARCOS ORTEGA, Milagros .....	GP
MARTÍNEZ GRANADOS, María Carmen .....	GCs
MAYO ALONSO, Soraya .....	GCs
MOVELLÁN LOMBILLA, Diego .....	GP
NARVÁEZ BANDERA, María Dolores .....	GS
PADILLA RUIZ, Esther .....	GS
PEREA I CONILLAS, María Mercè .....	GS
PITA CÁRDENES, María del Carmen .....	GCUP-EC-GC
PRIETO NIETO, Ana .....	GS
ROMERO SÁNCHEZ, Rosa María .....	GP
SAHUQUILLO GARCÍA, Luis Carlos .....	GS
SANTAMARÍA RUIZ, Luis .....	GP
VIDAL SÁEZ, Aina .....	GCUP-EC-GC
ZAMARRÓN MORENO, Agustín .....	GS

### Adscritos

MÁRQUEZ GUERRERO, María .....	GCUP-EC-GC
MAYORAL PERALES, Rafael .....	GCUP-EC-GC

En la Legislatura XIV la Comisión celebró su sesión constitutiva el día 13 de febrero de 2020, teniendo la Comisión la composición siguiente:

### Mesa

#### Presidenta

VALERIO CORDERO, Magdalena .....	GS
----------------------------------	----

#### Vicepresidenta Primera

VELARDE GÓMEZ, Martina .....	GCUP-EC-GC
------------------------------	------------

#### Vicepresidente Segundo

JEREZ JUAN, Miguel Ángel .....	GP
--------------------------------	----

#### Secretarios Primeros

SANTAMARÍA RUIZ, Luis .....	GP (Baja: 04.09.2020)
LORITE LORITE, Andrés .....	GP

#### Secretario Segundo

BARANDIARAN BENITO, Íñigo .....	GV (EAJ-PNV)
---------------------------------	--------------

### Portavoces

PEREA I CONILLAS, María Mercè .....	GS
CABEZÓN CASAS, Tomás .....	GP
SÁEZ ALONSO-MUÑUMER, Pablo .....	GVOX
PITA CÁRDENES, María del Carmen .....	GCUP-EC-GC
SALVADOR I DUCH, Jordi .....	GR
RUIZ DE PINEDO UNDIANO, Iñaki .....	GEH Bildu
MUÑOZ VIDAL, María .....	GCs (Baja: 28.05.2020)
CAMBRONERO PIQUERAS, Pablo .....	GCs
BOADELLA ESTEVE, Genís .....	GPIu
BARANDIARAN BENITO, Íñigo .....	GV (EAJ-PNV)
ORAMAS GONZÁLEZ-MORO, Ana María .....	GMx

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 21

### Portavoces adjuntos

CANALES DUQUE, Mariana de Gracia .....	GS (Baja: 25.02.2020)
LÓPEZ SOMOZA, Gema .....	GS
RIOLOBOS REGADERA Carmen .....	GP
ESPINOSA DE LOS MONTEROS DE SIMÓN, Iván .....	GVOX

### Vocales

ALONSO SUÁREZ, María Olga .....	GS
ANTÓN CACHO, Javier .....	GS
BRAVO BARCO, Eva .....	GS
CAÑIZARES PACHECO, Inés María .....	GVOX
CRESPÍN RUBIO, Rafaela .....	GS
DURÁN PERALTA, José Carlos .....	GS
ECHÁNIZ SALGADO, José Ignacio .....	GP
ELORRIAGA PISARIK, Gabriel .....	GP
ESPAÑA REINA, Carolina .....	GP
FERNÁNDEZ-ROCA SUÁREZ, Carlos Hugo .....	GVOX
JOVER DÍAZ, Antonia .....	GCUP-EC-GC
LIMA CID, Fuensanta .....	GS
LÓPEZ SOMOZA, Gema .....	GS (Baja: 25.02.2020)
LORITE LORITE, Andrés .....	GP (Baja: 09.09.2020)
MANSO OLIVAR, Rubén Silvano .....	GVOX
MÁRQUEZ GUERRERO, María .....	GCUP-EC-GC
MOVELLÁN LOMBILLA, Diego .....	GP
NARVÁEZ BANDERA, María Dolores .....	GS
ORIA LÓPEZ, María Inmaculada .....	GS
PADILLA RUIZ, Esther .....	GS (Baja: 25.02.2020)
PRIETO NIETO, Ana .....	GS
SAHUQUILLO GARCÍA, Luis Carlos .....	GS
TIRADO OCHOA, Vicente .....	GP

### Adscritos

BALDOVÍ RODA, Joan .....	GPIu
BAÑOS RUIZ, Carmen .....	GS
BOTRAN PAHISSA, Albert .....	GMx
GARCÍA GÓMEZ, Valentín .....	GS
HURTADO ZURERA, Antonio .....	GS
MARCOS DOMÍNGUEZ, Pilar .....	GP
MARTÍNEZ GRANADOS, María Carmen .....	GCs
MATUTE GARCÍA DE JALÓN, Oskar .....	GEH Bildu
MAYORAL PERALES, Rafael .....	GCUP-EC-GC
MEIJÓN COUSELO, Guillermo Antonio .....	GS
MUÑOZ VIDAL, María .....	GCs
NUET PUJALS, Joan Josep .....	GR
RODRÍGUEZ HERRER, María Elvira .....	GP
RUFÍAN ROMERO, Gabriel .....	GR
SANTIAGO ROMERO, Enrique Fernando .....	GCUP-EC-GC
VIDAL SÁEZ, Aina .....	GCUP-EC-GC

### Letrados de la Comisión:

GUTIÉRREZ CASSILLAS, Ignacio  
PÉREZ DOBÓN, Juan José



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 22

### C) Sesiones celebradas.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo celebró 29 sesiones en la Legislatura XII y, a excepción de la de constitución, en ellas se celebraron en total 43 comparencias, 36 de expertos (cinco de ellas específicas sobre la brecha de género), tres de la Ministra de Empleo y Seguridad Social (doña Fátima Báñez García), dos de la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (doña Magdalena Valero Cordero), una del Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos (don Alberto Nadal Belda) y dos de los diferentes Secretarios de Estado de la Seguridad Social (don Tomás Burgos Gallego y don Octavio José Granado Martínez). Asimismo, la Mesa y los Portavoces celebraron en la Legislatura XII un total de 53 reuniones, más 2 iniciales a puerta cerrada con la participación del Director General de Ordenación de la Seguridad Social y del Presidente del Consejo Económico y Social. La Comisión en la Legislatura XIII sólo mantuvo la sesión constitutiva.

En la Legislatura actual se han celebrado tres sesiones de Comisión, dos de ellas con la comparencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, don José Luis Escrivá Belmonte. La Mesa y los Portavoces se han reunido en 21 ocasiones, acordando en la segunda reunión, del día 10 de marzo: «Basar los trabajos de renovación del Pacto de Toledo en los borradores existentes, en los términos en que se dejaron cuando se produjo la disolución de la Legislatura XII. A tal efecto, se evitará la repetición de nuevos ciclos de comparencias; no obstante, se armarán una o varias reuniones de la Mesa y los Portavoces de la Comisión con los directivos que designe la Seguridad Social, en orden a actualizar los datos con los que ya cuenta la Comisión y que fueron aportados a lo largo de las 43 comparencias en Comisión y las 55 reuniones celebradas a puerta cerrada por la Mesa y los Portavoces. La Presidencia se ocupará de efectuar las gestiones oportunas, procurando que las explicaciones y datos que se aporten en estas reuniones estén directamente relacionados con los textos actuales de los borradores de referencia.»

Los directivos designados por la Seguridad Social que han participado en las reuniones de la Mesa y los Portavoces han sido el Director General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, don Borja Suárez Corujo, y el Director del Gabinete del Secretario de Estado de Seguridad Social, don Alberto Llorente Álvarez.

### **Comparencias celebradas en las sesiones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo durante las Legislatura XII y XIV:**

#### LEGISLATURA XII

##### Sesión n.º 2 de 22 de noviembre de 2016.

— Ministra de Empleo y Seguridad Social, doña Fátima Báñez García (núm. exptes.: 214/2, 213/124, 213/145, 213/207 y 213/208).

##### Sesión n.º 3 de 28 de noviembre de 2016.

— Doña Teresa Díaz de Terán, Directora de Relaciones Laborales de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) (núm.expte.: 219/108). Subsumidas: 219/55 y 219/75.

##### Sesión n.º 4 de 28 de noviembre de 2016.

— Don Ignacio Fernández Toxo, Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) (núm. expte.: 219/109). Subsumidas: 219/53 y 219/72.

##### Sesión n.º 5 de 29 de noviembre de 2016.

— Don Santos M. Ruesga Benito, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid (núm. expte.: 219/110).

— Don Ignacio Zubiri Oria, Catedrático de Economía Aplicada y Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco (núm.expte.: 219/111).

##### Sesión n.º 6 de 30 de noviembre de 2016.

— Don Jordi García Viña, Director de Relaciones Laborales de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) (núm. expte.: 219/112). Subsumidas: 219/54 y 219/74.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 23

### Sesión n.º 7 de 1 de diciembre de 2016

— Don José Antonio Herce San Miguel, Director Asociado de Economía Aplicada de Analistas Financieros Internacionales (AFI), Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid y Profesor de la Escuela de Finanzas Aplicadas (EFA) (núm. expte.: 219/113).

### Sesión n.º 8 de 13 de diciembre de 2016

— Don Eduardo Abad Sabaris, Secretario General de la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) (219/124). Subsumida: 219/57.

— Don Lorenzo Amor Acedo, Presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA) (219/125). Subsumida: 219/56.

### Sesión n.º 9 de 14 de diciembre de 2016

— Don José Álvarez Suárez, Secretario General de la Unión General de Trabajadores (UGT) (núm. expte.: 219/123). Subsumidas: 219/52 y 219/73.

### Sesión n.º 10 de 20 de diciembre de 2016

— Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, Don Alberto Nadal Belda (núm. expte.: 212/141).

### Sesión n.º 11 de 27 de enero de 2017. Extraordinaria

— Ministra de Empleo y Seguridad Social, doña Fátima Báñez García (núm. expte.: 213/255 y 213/261).

### Sesión n.º 12 de 1 de febrero de 2017.

— Don Diego Valero, Presidente de Novaster (núm. expte.: 219/179).

— Doña María José Landaburu Carracedo, Secretaria General de la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE) (núm. expte.: 219/180).

### Sesión n.º 13 de 2 de febrero de 2017.

— Don José Ignacio Conde-Ruiz, Subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) (núm. expte.: 219/177). Subsumida: 219/64.

### Sesión n.º 14 de 7 de febrero de 2017.

— Don Francisco De Lorenzo Gilsanz, coordinador del Servicio de Estudios de Cáritas (núm. expte.: 219/206).

### Sesión n.º 15 de 7 de febrero de 2017.

— Doña Pilar González de Frutos, Presidenta de la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) (núm. expte.: 219/198).

— Don Ángel Martínez-Aldama Hervás, Presidente de la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO) (núm. expte.: 219/199). Subsumidas: 219/58 y 219/76.

### Sesión n.º 16 de 8 de febrero de 2017.

— Don Manuel Jesús Lagares Calvo, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Alcalá de Henares (núm. expte.: 219/200).

— Don José Luis Escrivá Belmonte, Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) (núm. expte.: 212/203). Subsumida: 219/78.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 24

### Sesión n.º 17 de 8 de febrero de 2017.

— Don Pedro Muñoz Pérez, Presidente de la Confederación Española de Mutualidades (CNEPS) (núm. expte.: 219/201).

— Don Pedro Pablo Sanz Casado, Director Gerente de Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) ( núm. expte.: 219/202).

### Sesión n.º 18 de 9 de febrero de 2017.

— Don Jesús Cruz Villalón, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla (núm. expte. 219/203).

— Doña Lourdes López Cumbre, Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (núm. expte.: 219/204).

### Sesión n.º 19 de 15 de febrero de 2017.

— Don Luis María Linde de Castro, Gobernador del Banco de España (núm. expte.: 212/215).

— Don Francisco Javier San Martín Rodríguez, Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España (núm. expte.: 219/220).

### Sesión n.º 20 de 22 de febrero de 2017.

— Don Gregorio Izquierdo Llanes, Presidente del Instituto Nacional de Estadística (núm. expte.: 212/226).

— Doña Virginia Oregui Navarrete, Gerente de GEROA Pentsioak E.P.S.V. (núm. expte.: 219/178).

### Sesión n.º 21 de 8 de marzo de 2017.

— Don Juan Díez Nicolás, demógrafo (núm. expte.: 219/300).

— Don Albert Esteve Palos, Director del Centro de Estudios Demográficos (núm. expte.: 219/301). Subsumida: 219/62.

### Sesión n.º 22 de 15 de marzo de 2017.

— Don Rafael Doménech Vilariño, Responsable de Análisis Macroeconómico del BBVA (núm. expte.: 219/317).

— Don Juan Antonio Fernández Cordón, demógrafo (núm. expte.: 219/318). Subsumida: 219/85.

### Sesión n.º 23 de 22 de marzo de 2017.

— Don Tomás Arrieta Carrillo, Presidente de la Fundación Activos de Gran Experiencia (núm. expte.: 219/332). Subsumida: 219/150.

— Don Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares (núm. expte.: 219/333).

### Sesión n.º 24 de 5 de abril de 2017.

— Don Tomás Burgos Gallego, Secretario de Estado de la Seguridad Social (núm. expte.: 212/308). Subsumida: 212/104.

### Sesión n.º 25 de 31 de enero de 2018. Extraordinaria

— Ministra de Empleo y Seguridad Social, doña Fátima Báñez García (núm. expte.: 214/62 y 213/743).

### Sesión n.º 26 de 26 de junio de 2018. Brecha de género

— Doña Alicia Coronil Jónsson, Directora de Economía del Círculo de Empresarios (219/1286).

— Doña Carolina Gala Durán, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Barcelona (219/1287).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 25

### Sesión n.º 27 de 12 de julio de 2018. Extraordinaria.

— Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, doña Magdalena Valerio Cordero (núm. expte.: 214/91, 213/1033 y 213/1071).

### Sesión n.º 28 de 4 de septiembre de 2018. Brecha de género

— Doña Marisa Soletto Ávila, Directora de la Fundación Mujeres y miembro del Observatorio Estatal contra la Violencia de Género (núm. expte.: 219/1325).

— Doña Lourdes López Cumbre, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Cantabria (núm. expte.: 219/1326).

— Doña Olga Fotinopoulou Basurko, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad del País Vasco (núm. expte.: 219/1327).

### Sesión n.º 29 de 9 de octubre de 2018.

— Secretario de Estado de Seguridad Social, don Octavio José Granado Martínez (núm. expte.: 212/1713).

### LEGISLATURA XIV

#### Sesión n.º 2 de 13 de febrero de 2020

— Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, don José Luis Escrivá Belmonte (núm. expte.: 214/26).

#### Sesión n.º 3 de 9 de septiembre de 2020

— Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, don José Luis Escrivá Belmonte (núm. expte.: 214/70).

### **Personalidades que se han reunido, a puerta cerrada, con la Mesa y los Portavoces:**

### LEGISLATURA XII

— Director General de Ordenación de la Seguridad Social, D. Rafael Antonio Barberá de la Torre, 18 de octubre de 2016 (núm. expte.: 49/2).

— Presidente del Consejo Económico y Social, D. Marcos Peña Pinto, 18 de octubre de 2016 (núm. expte.: 49/3)

— Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Dña. María Teresa Quílez Félez, 12 de julio de 2017.

— Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, D. Francisco Gómez Ferreiro, 6 de septiembre de 2017 (núm. expte.: 49/137).

— Director General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, Sr. Per Eckefeldt, 13 de septiembre de 2017 (núm. expte.: 275/82).

— Profesor Titular de Derecho de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Madrid D. Borja Suárez Corujo, 13 de septiembre de 2017 (núm. expte.: 49/139).

— Director General de Ordenación de la Seguridad Social, D. Miguel Ángel García Díaz:

- 17 de octubre de 2017 (núm. expte.: 49/146)
- 24 de octubre de 2017
- 6 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/155)
- 14 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/163)
- 22 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/165)
- 28 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/169)
- 12 de diciembre de 2017 (núm. expte.: 49/177)
- 10, 17 y 24 de enero de 2018 (núm. expte.: 49/179)
- 20 de febrero de 2018 (núm. expte.: 49/217)
- 1 de marzo de 2018 (núm. expte.: 49/223)

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 26

- 7 de marzo de 2018 (núm. expte.: 49/224)
- 21 de marzo de 2018 (núm. expte.: 49/241)
- 24 de abril de 2018 (núm. expte.: 49/256)
  
- Directora General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, D.<sup>a</sup> Paula Roch Heredia, 17 de enero de 2018 (núm. expte.: 49/179).
- Subdirector General de Gestión de Prestaciones del INSS, D. César Luis Gómez Garcillán, 17 de enero de 2018 (núm. expte.: 49/179).
- Director General de Ordenación de la Seguridad Social, D. Borja Suárez Corujo:
  - 4 de septiembre de 2018 (núm. expte.: 49/265)
  - 12 de septiembre de 2018 (núm. expte.: 49/334)
  - 10 de octubre de 2018 (núm. expte.: 49/341)
  - 17 de octubre de 2018 (núm. expte.: 49/265/6)
  - 23 de octubre de 2018 (núm. expte.: 49/344)
  - 30 de octubre de 2018 (núm. expte.: 49/348)
  - 13 de noviembre de 2018 (núm. expte.: 49/354)
  - 14 de noviembre de 2018 (núm. expte.: 49/355)
  - 20 de noviembre de 2018 (núm. expte.: 49/363)
  - 27 de noviembre de 2018 (núm. expte.: 49/372)
  - 28 de noviembre de 2018 (núm. expte.: 49/372)
  - 4 de diciembre de 2018 (núm. expte.: 49/375)
  - 11 de diciembre de 2018 (núm. expte.: 49/372/1)
  - 15 de enero de 2019 (núm. expte.: 49/372/2)
  - 23 de enero de 2019 (núm. expte.: 49/372/3)
  - 7 de febrero de 2019 (núm. expte.: 49/413)
  - 19 de febrero de 2019 (núm. expte.: 49/416)
  
- Presidente de Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), D. José Luis Escrivá, 14 de noviembre de 2018 (núm. expte.: 49/355).

### LEGISLATURA XIV

- Director General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, D. Borja Suárez Corujo, y
- Director del Gabinete del Secretario de Estado de Seguridad Social, D. Alberto Llorente Álvarez:
  - 29 de junio de 2020 (núm. expte.: 49/45)
  - 16 de julio de 2020 (núm. expte.: 49/55)
  - 21 de julio de 2020 (núm. expte.: 49/55/1)
  - 22 de julio de 2020 (núm. expte.: 49/55/2)
  - 28 de julio de 2020 (núm. expte.: 49/57)
  - 1 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/59)
  - 2 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/60)
  - 3 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/61)
  - 8 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/65 y 49/66)
  - 15 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/68)
  - 22 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/69)
  - 29 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/71)
  - 7 de octubre de 2020 (núm. expte.: 49/72)
  - 8 de octubre de 2020 (núm. expte.: 49/73)
  - 13 de octubre de 2020 (núm. expte.: 49/75)
  - 14 de octubre de 2020 (núm. expte.: 49/76)
  - 23 de octubre de 2020 (núm. expte.: 49/79)

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 27

- Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, D. Andrés Harto Martínez, 28 de julio de 2020 (núm. expte.: 49/57).
- Directora General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, D.ª María Carmen Armesto González-Rosón, 28 de julio de 2020 (núm. expte.: 49/57).
- Gobernador del Banco de España, don Pablo Hernández de Cos, 2 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/60).
- Presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), D.ª Cristina Herrero Sánche, acompañada de don Ignacio Fernández-Huertas Moraga, Director de la División de Análisis Presupuestario, 3 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/61).
- Secretario de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de CCOO, D. Carlos Bravo Fernández, 8 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/65).
- Secretaria de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, D.ª María del Carmen Barrera Chamorro, 8 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/65).
- Directora de Relaciones Laborales de la CEOE, D.ª Rosa Santos, 8 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/66).
- Secretario General de CEPYME, D. Pedro Fernández Alén, 8 de septiembre de 2020 (núm. expte.: 49/66).

### Reuniones de la Mesa y los Portavoces para trabajos de redacción:

#### LEGISLATURA XII

- Reunión n.º 7. 22 de marzo de 2017
- Reunión n.º 8. 25 de abril de 2017
- Reunión n.º 9. 10 de mayo de 2017
- Reunión n.º 10. 6 de junio de 2017
- Reunión n.º 11. 20 de junio de 2017
- Reunión n.º 12. 21 de junio de 2017
- Reunión n.º 13. 28 de junio de 2017
- Reunión n.º 14. 11 de julio de 2017
- Reunión n.º 15. 12 de julio de 2017
- Reunión n.º 16. 6 de septiembre de 2017
- Reunión n.º 17. 13 de septiembre de 2017
- Reunión n.º 18. 20 de septiembre de 2017
- Reunión n.º 19. 21 de septiembre de 2017
- Reunión n.º 20. 4 de octubre de 2017
- Reunión n.º 21. 17 de octubre de 2017
- Reunión n.º 22. 24 de octubre de 2017
- Reunión n.º 23. 6 de noviembre de 2017
- Reunión n.º 24. 14 de noviembre de 2017
- Reunión n.º 25. 22 de noviembre de 2017
- Reunión n.º 26. 28 de noviembre de 2017
- Reunión n.º 27. 12 de diciembre de 2017
- Visitas de trabajo: 10.01.18 y 17.01.18
- Reunión n.º 28 del 6 de febrero de 2018 (sin quorum por nevada)
- Reunión n.º 29. 20 de febrero de 2018
- Reunión n.º 30. 1 de marzo de 2018
- Reunión n.º 31. 7 de marzo de 2018
- Reunión n.º 32. 21 de marzo de 2018
- Reunión n.º 33. 27 de marzo de 2018
- Reunión n.º 34. 24 de abril de 2018
- Reunión n.º 35. 12 de junio de 2018
- Reunión n.º 36. 19 de junio de 2018
- Reunión n.º 37. 4 de septiembre de 2018
- Reunión n.º 38. 12 de septiembre de 2018
- Reunión n.º 39. 10 de octubre de 2018

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 28

- Reunión n.º 40. 17 de octubre de 2018
- Reunión n.º 41. 23 de octubre de 2018
- Reunión n.º 42. 30 de octubre de 2018
- Reunión n.º 43. 13 de noviembre de 2018
- Reunión n.º 44. 14 de noviembre de 2018
- Reunión n.º 45. 20 de noviembre de 2018
- Reunión n.º 46. 27 de noviembre de 2018
- Reunión n.º 47. 28 de noviembre de 2018
- Reunión n.º 48. 4 de diciembre de 2018
- Reunión n.º 49. 11 de diciembre de 2018
- Reunión n.º 50. 15 de enero de 2019. Extraordinaria
- Reunión n.º 51. 23 de enero de 2019. Extraordinaria
- Reunión n.º 52. 7 de febrero de 2019
- Reunión n.º 53. 19 de febrero de 2019

Asimismo tuvo lugar una reunión de la Mesa de la Comisión, con la presencia de todos sus miembros, el día 20 de febrero de 2019.

### LEGISLATURA XIV

- Reunión n.º 1. 18 de febrero de 2020
- Reunión n.º 2. 10 de marzo de 2020
- Reunión n.º 3. 22 de junio de 2020
- Reunión n.º 4. 29 de junio de 2020
- Reunión n.º 5. 16 de julio de 2020. Extraordinaria
- Reunión n.º 6. 21 de julio de 2020. Extraordinaria
- Reunión n.º 7. 22 de julio de 2020. Extraordinaria
- Reunión n.º 8. 28 de julio de 2020. Extraordinaria
- Reunión n.º 9. 1 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 10. 2 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 11. 3 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 12. 8 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 13. 9 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 14. 15 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 15. 22 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 16. 29 de septiembre de 2020
- Reunión n.º 17. 7 de octubre de 2020
- Reunión n.º 18. 8 de octubre de 2020
- Reunión n.º 19. 13 de octubre de 2020
- Reunión n.º 20. 14 de octubre de 2020
- Reunión n.º 21. 23 de octubre de 2020

### D) Documentación recibida.

#### 1. Aportada por el Gobierno:

##### LEGISLATURA XII

- Guía laboral 2016 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Actualizada a 10 de mayo de 2016.
- Ley General de la Seguridad Social. 2016. Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Informe a las Cortes Generales sobre evolución y composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a 31/12/2016, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 127 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (núm. expte.: 43/37/0).
- Informe a las Cortes Generales sobre evolución y composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a 31/12/2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 127 del texto refundido de

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 29

la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (Gobierno) (núm. expte.: 43/37/1).

— Información solicitada referida a los gastos de gestión y de personal de la Seguridad Social para estudiar la posibilidad de que dejen de estar financiados con cargo a las cotizaciones sociales aportada por la Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Dña. María Teresa Quílez Félez en la reunión de Mesa y Portavoces del día 12 de julio de 2017. Remitida a través de correo electrónico el día 14/07/2017 por el Director General de Ordenación de la Seguridad Social, Miguel Ángel García Díaz.

— Dossier Evolución de los servicios electrónicos del INSS. Servicios electrónicos ofrecidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con motivo de la reunión el 17 de enero de 2018 de la Mesa y Portavoces con la Directora con la Directora General del INSS, Paula Roig, y el Subdirector General de Gestión de Prestaciones (núm. expte.: 49/179/2).

### LEGISLATURA XIV

— Informe de las Cortes Generales sobre evolución y composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a 31/12/2018 y a 31/12/2019, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 127 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (núm. expte.: 43/42).

— **Aportada por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social:**

### LEGISLATURA XII

o Director General de Ordenación de la Seguridad Social, don Miguel Ángel García Díaz.

— Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017. Seguridad Social. Proyecto de presupuestos. Ejercicio 2017. Volumen V. Tomo 1. (Reunión extraordinaria con Mesa y Portavoces de la Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, 12/07/2017).

— Información solicitada referida a los gastos de gestión y de personal de la Seguridad Social para estudiar la posibilidad de que dejen de estar financiados con cargo a las cotizaciones sociales (Reunión extraordinaria con Mesa y Portavoces de la Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, 12/07/2017).

— Inventario de bienes inmuebles de los que sea titular dominical la Seguridad Social, que pudieran verse afectados por la aplicación de la disposición adicional 38.ª de la Ley 27/2011 (disposición ya derogada), por Comunidades Autónomas. Aportada por la Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, D.ª María Teresa Quílez Félez y solicitada en la reunión de Mesa y Portavoces del día 21 de junio de 2017. (2 documentos: sin ISM y con ISM) (Reunión extraordinaria con Mesa y Portavoces de la Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, 12/07/2017).

— Informe sobre la jubilación anticipada. Madrid, 6 de septiembre de 2017.

— Informe sobre los efectos de la modificación del tope máximo de cotización a la Seguridad Social. Madrid, 2 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/155).

— Respuesta a la solicitud de datos realizada por la Comisión Permanente del Pacto de Toledo, a partir de la tabla de gasto en pensiones sobre PIB para el periodo 2018-2040 entregada en la sesión del 24 de octubre de 2017. Madrid, 2 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/155).

— Informe sobre la evolución de las altas de jubilación del Sistema de la Seguridad Social. enero-octubre 2013-2017 (con clasificación por género). Madrid, 10 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/155).

— Informe sobre las peculiaridades en la cotización y en las prestaciones de los regímenes de la Seguridad Social. Madrid, 13 de noviembre de 2017 (núm. expte.: 49/155).

— Informe comparativo sobre el régimen de clases pasivas (a extinguir) con el Régimen General de la Seguridad Social (núm. expte.: 49/177) (en contestación a la solicitud de datos formulada por la Mesa y Portavoces de la Comisión en su reunión del día 22 de noviembre de 2017).



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 30

- Impacto de la inmigración en la viabilidad y sostenibilidad del sistema. Efecto en diferentes horizontes temporales: el envejecimiento de los inmigrantes actuales. Informe Final marzo 2008 (núm. expte.: 49/179).
- Ingresos por cotizaciones sociales. Comparativa en la Zona Euro (núm. expte.: 49/179).
- Modificación del régimen jurídico de las mutuas. Mejoras en la gestión de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social tras la Ley 35/2014, de 26 de diciembre (núm. expte.: 49/179).
- Informe relativo a la situación de los jubilados anticipados que tenían la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 (núm. expte.: 49/179/2).
- The 2015 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies. European Economy 8/2014. European Commission ((núm. expte.: 49/224).
- Convenios entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (INSS) y las Comunidades Autónomas para el control de la Incapacidad Temporal (IT) durante el periodo 2017-2020.

o Director General de Ordenación de la Seguridad Social, don Borja Suárez Corujo:

- Síntesis de la situación financiera de la Seguridad Social (núm. expte.: 49/265/3).
- Préstamos a la Seguridad Social (núm. expte.: 49/265/3).
- La revalorización de las pensiones en Europa (núm. expte.: 49/265/3).
- Adenda al Informe sobre el poder adquisitivo de las pensiones en Alemania, Bélgica, Francia, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suiza (núm. expte.: 49/265/3).
- Tablas de revalorización del poder adquisitivo de las pensiones (2007-2017) en países de la Unión Europea y Suiza (núm. expte.: 49/265/3).
- Reforma de pensiones en Alemania (Borrador de proyecto de ley para la mejora de las prestaciones y para la estabilidad del seguro público de pensiones que presentó el Ministro de Trabajo alemán) (núm. expte.: 49/265/3).
- La gran transición: La economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la Seguridad (núm. expte.: 49/265/6).
- Informe sobre los indicadores de pobreza y exclusión social más utilizados en el ámbito europeo (núm. expte.: 49/265/6).
- Presupuesto de beneficios fiscales. Reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social (núm. expte.: 49/354).
- Periodo de carencia para causar la pensión de jubilación (núm. expte.: 49/372/1).
- Informe relativo a la situación de los jubilados anticipados que tenían la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 (núm. expte.: 49/372/1).
- Informe Económico-Financiero y Anexo. Presupuestos Seguridad Social. Ejercicio 2018.

### LEGISLATURA XIV

- Informe conjunto sobre pensiones elaborado por los Comités de Política Económica y de Protección social.
- Informes sobre envejecimiento y sobre adecuación: «Pension adequacy report» y «Ageing report».
- Estimaciones sobre gastos impropios que gravan las cotizaciones «Joint paper on pensions».
- Ageing report 2018 ([https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en))
- Pension Adequacy Report 2018 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8084&furtherPubs=yes>).
- Datos sobre el impacto financiero que ha tenido para la Seguridad Social la ampliación del período de cálculo de la base reguladora.
- Datos que aclaren la relación entre el uso por los trabajadores autónomos de las bases mínimas de cotización y los efectos que ello comporta sobre el elevado número de complementos a mínimos que perciben estos pensionistas.
- Datos sobre la evolución del porcentaje que cuantifica la relación entre base máxima y pensión máxima, así como evolución de ambos parámetros en los últimos años.
- Evolución del porcentaje de mujeres que acceden a pensiones contributivas, desglosado por tipo de pensión y con referencia a su cuantía media, a fin de poder cuantificar la brecha de género que existe en esta materia.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 31

- Información sobre el impacto que tuvo sobre la brecha de género el complemento por maternidad a madres trabajadoras en su pensión de jubilación.
- Evolución del número de pensiones en vigor con complemento a mínimos por regímenes.
- Evolución del número de pensiones en vigor por clases. Total, variación interanual, hombres y mujeres.
- Número de pensiones con complemento de maternidad por clases a 30 de junio de 2020.
- Brecha de género años (2013-2020). El complemento de maternidad contribuye a la reducción de la brecha de género.
- Adecuación de bases. Relación entre base máxima de cotización y pensión máxima.
- Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a 31 de agosto de 2020.
- Datos relativos a las pensiones de viudedad y de orfandad.
- Número de pensiones en vigor por tramos de cuantía.
- Resumen ejecutivo borrador recomendaciones Comisión parlamentaria Pacto de Toledo.
- Cuadro de financiación de los complementos a mínimos de pensiones.
- Informe relativo a la situación de los jubilados anticipados que tenían la condición de mutualista el 1 de enero de 1967. Pacto de Toledo. Septiembre de 2020.

### 2. Aportada por comparecientes en Comisión:

#### LEGISLATURA XII

— Comparecencia día 28.11.2016 de Doña Teresa Díaz de Terán, Directora de Relaciones Laborales de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) (núm. expte.: 219/108):

- Texto comparecencia

— Comparecencia día 28.11.2016 de don Ignacio Fernández Toxo, Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC. OO.) (núm. expte.: 219/109):

- Propuestas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones.
  - Informe sobre la propuesta de CC. OO. para el incremento de Bases Máximas de Cotización (desmontando algunos tópicos). (Recibido el 18/04/2017).
  - La revalorización de pensiones en Europa. Un análisis comparado. La singularidad española. (Recibido el 18/04/2017).

— Comparecencia día 29.11.2016 de Don Ignacio Zubiri Oria, Catedrático de Economía Aplicada y Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco (núm. expte.: 219/111):

- El sistema de pensiones español. Situación actual y alternativas. Ignacio Zubiri. UPV-EHU.

— Comparecencia día 1.12.2016 de Don José Antonio Herce San Miguel, Director Asociado de Economía Aplicada de Analistas Financieros Internacionales (AFI), Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid y Profesor de la Escuela de Finanzas Aplicadas (EFA) (núm. expte.: 219/113):

- Sostenibilidad de las pensiones en un contexto de creciente longevidad.

— Comparecencia día 13.12.2016 de Don Lorenzo López Acedo, Presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA) (núm. 219/125):

- Presentación de la comparecencia.

— Comparecencia día 14.12.2016 del Secretario General de UGT, D. José Álvarez Suárez (núm. expte.: 219/123):

- Presentación de la comparecencia.
- Propuestas de la Confederación Sindical de UGT para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 32

— Comparecencia día 01.02.2017 D. Diego Valero, Presidente de Novaster (núm. expte.: 219/179):

- Presentación de la comparecencia.
- Boletín de Estudios Económicos. La forma más rentable de solucionar su futuro.
- La previsión social complementaria. Papel y claves de desarrollo (Economiaz).
- Pensiones. Una reforma medular. (Fundación de Estudios Financieros).
- Fortaleciendo los cimientos del sistema de capitalización individual para asegurar su sostenibilidad (FIAP).
- Los nuevos retos de la protección social (Instituto de Estudios Fiscales).
- Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos (Experiencias, lecciones y propuestas).

— Comparecencia día 01.02.2017 Dña. María José Landaburu Carracedo, Secretaria General de la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE) (num. expte.: 219/180):

- Texto de la comparecencia.

— Comparecencia día 02.02.2017 de D. J. Ignacio Conde —Ruiz, Subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) (núm. expte.: 219/177):

Artículos publicados sobre el reto de las pensiones, en relación con su intervención:

- Challenges for Spanish Pensions in the early 21st century.
- Reforma de las pensiones 2011 en España.
- From Bismarck to Beveridge: the other pension reform.
- Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones.
- Presentación: Pensiones sostenibles.
- La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. (Estudios sobre la economía española).

— Comparecencia día 07.02.2017 de D. Francisco Javier de Lorenzo Gilsanz, Coordinador del Servicio de Estudios de Cáritas (núm. expte.: 219/206):

- Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo.

— Comparecencia día 07.02.2017 de D.ª Pilar González de Frutos, Presidenta de la Unión Española de entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) (núm. expte.: 219/198):

- La posición del sector asegurador en materia de pensiones: por qué, qué, cómo.

— Con motivo de la comparecencia de INVERCO (núm. expte.: 219/199) envían diez ejemplares para los 7 Portavoces, Presidenta, Letrado y Secretaría, que se remiten a los respectivos despachos:

- Sistemas de Pensiones. Experiencia Española e Internacional, Tomos I, II y Síntesis. Camilo Pieschacón Velasco. Fundación Inverco.

— Comparecencia día 07.02.2017 de D. Ángel Martínez-Aldama Hervás, Presidente de la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO) (núm. expte.: 219/199):

- Texto de la ponencia del compareciente.
- Presentación en powerpoint.

— Comparecencia día 08.02.2017 de D. Manuel Jesús Lagares Calvo, Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Alcalá de Henares (núm. expte.: 219/200):

- Problemas y posibles soluciones del sistema de pensiones de jubilación.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 33

— Comparecencia día 08.02.2017 de D. José Luis Escrivá Belmonte, Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) (núm. expte.: 212/203):

- Presentación de la comparecencia.

— Comparecencia día 08.02.2017 de D. Pedro Muñoz Pérez, Presidente de la Confederación Española de Mutualidades (CNEPS) (núm. expte.: 219/201):

- Las mutualidades de previsión social en España.
- Propuestas de la Confederación Española de Mutualidades, para la sostenibilidad de las pensiones públicas y el desarrollo y extensión de la previsión social en España.

— Comparecencia día 08.02.2017 de D. Pedro Pablo Sanz Casado, Director Gerente de la Asociación de Mutuas de Accidentes de trabajo (AMAT) (núm. expte.: 219/202):

- Sistema de Pensiones.

— Comparecencia de 09.02.2017 de D. Jesús Cruz Villalón, Catedrático de Derecho de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla (núm. expte.: 219/203):

- Hacia el equilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad.

— Comparecencia día 09.02.2017 de Doña Lourdes López Cumbre, Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Cantabria (núm. expte.: 219/204):

- Comparecencia: Notas sobre las alternativas de financiación del sistema.
- Nota sobre un posible fondo de pensiones gestionado por la Administración de la Seguridad Social.

— Comparecencia día 15.02.2017 de D. Francisco Javier San Martín Rodríguez, Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales (núm. expte.: 219/220):

- Esquema de la comparecencia.
- Texto de la comparecencia.

— Comparecencia día 22.02.2017 del Presidente del Instituto Nacional de Estadística (núm. expte.: 212/226):

- Presentación de la comparecencia.

— Comparecencia día 22.02.2017 de Dña. Virginia Oregui Navarrete, Gerente de GEROA Pentsioak E.P.S.V. (núm. expte.: 219/178):

- Presentación comparecencia: Prestaciones complementarias.

— Comparecencia día 08.03.2017 de D. Juan Díez Nicolás, demógrafo (núm. expte.: 219/300):

- Currículum.
- Publicaciones sobre mayores.
- Esquema-Guion.
- Comparecencia.
- Nota sobre la comparecencia.
- Imagen edad España.
- Imagen edad Total.

— Comparecencia día 08.03.2017 de Don Albert Esteve Palos, Director del Centre de Estudios Demográficos (núm. expte.: 219/301):

- La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España: pasado, presente y futuro.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 34

— Comparecencia día 15.03.2017 de D. Rafael Doménech Vilaríño, responsable de Análisis Macroeconómico del BBVA (núm. expte.: 219/317):

- El sistema público de pensiones en España. Propuestas de mejora.
- Curriculum vitae.

— Comparecencia día 15.03.2017 de D. Juan Antonio Fernández Cordón, demógrafo (núm. expte.: 219/318):

- La evolución demográfica en relación con el futuro de las pensiones.

— Comparecencia día 22.03.2017 de D. Tomás Arrieta Carrillo, Presidente de la Fundación Activos de Gran Experiencia (núm. Expte.: 219/332):

- El futuro de las pensiones en España.
- Índice comparecencia.

— Comparecencia día 22.03.2017 de D. Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología en la Universidad de Alcalá de Henares (núm. expte.: 219/333):

- Comparecencia y Guión.

— Comparecencia día 05.04.2017 de D. Tomás Burgos Gallego, Secretario de Estado de la Seguridad Social (núm. expte.: 212/308):

- Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la S.S. (Resumen Ejecución Presupuesto 2016).
- Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (Resumen Ejecución del Presupuesto 2016).
- Sistema de la Seguridad Social (Resumen Ejecución el Presupuesto 2016).
- Nota de prensa diciembre 2016.
- Nota de prensa cierre ejercicio presupuestario 2016.
- Déficit de las AA.PP. 2016.
- Fondo de reserva de la Seguridad Social - Evolución, actuaciones del año 2016 y situación a 31 de diciembre de 2016 (2 formatos PDF y PPT).
  - Cifras del sistema de la Seguridad Social. (Información estadística actualizada por la S.E de la Seguridad Social para la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo).

— Comparecencia en sesión extraordinaria día 31.01.2018 de D.ª Fátima Báñez García, Ministra de Empleo y Seguridad Social (núm. expte.: 214/62 y 213/743):

- Presentación de la comparecencia.

— Comparecencia día 26.06.2018 de de doña Alicia Coronil Jónsson, Directora de Economía del Círculo de Empresarios, para informar sobre la brecha de género existente en materia de pensiones de la Seguridad Social (núm. expte.: 219/1286):

- Presentación de la comparecencia.

— Comparecencia día 26.06.2018 de doña Carolina Gala Durán, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Barcelona, para informar sobre la brecha de género existente en materia de pensiones de la Seguridad Social (núm. expte.: 219/1287):

- Presentación de la comparecencia: La brecha de las pensiones.

— Comparecencia día 04.09.2019 de doña Olga Fotinopoulou Basurko, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad del País Vasco, para informar sobre la brecha de género existente en materia de pensiones de la Seguridad Social (núm. expte.: 219/1327):

- Presentación de la comparecencia: Brecha de género y Seguridad Social.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 35

### LEGISLATURA XIV

— Comparecencia día 09.09.2020 del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, don José Luis Escrivá Belmonte (núm. expte.: 214/70):

- Presentación. Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

### 3. Aportada por personalidades en reuniones de la Mesa y los Portavoces:

### LEGISLATURA XII

— Don Borja Suárez Corujo, Profesor Titular de Derecho de Trabajo y Seguridad Social de la UAM (núm. expte.: 49/139) (13.09.2017):

- La reforma de los sistemas de pensiones en Europa y su sostenibilidad desde la perspectiva española.
- La sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social en España y en la Unión Europea.

— Director General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, Sr. Per Eckefeldt (núm. expte.: 275/82) (13.09.2017):

- «Pension reforms in the EU: achievements and remaining challenges», aportada por Per Eckefeldt (European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs) + traducción no oficial en castellano.

— Presidente de la AIReF, don José Luis Escrivá (núm. expte.: 49/355) (14.11.2018):

- Presentación. El análisis y diagnóstico de la sostenibilidad de la Seguridad Social.

### LEGISLATURA XIV

— Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, don Andrés Harto Martínez (49/57) (28.07.2020):

- Tesorería General de la Seguridad Social. Plan de acción. Pacto de Toledo 28 de julio de 2020.

— Directora General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, doña María Carmen Armesto González-Rosón (49/57) (28.07.2020):

- Instituto Nacional de la Seguridad Social. Recomendación 7 y 8. Pacto de Toledo 28-7-2020.

— Gobernador del Banco de España, Excmo. Sr. Pablo Hernández de Cos (49/60) (02.09.2020):

• «El Sistema de Pensiones en España: Una actualización tras el impacto de la pandemia». Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos de Pacto de Toledo. («Comparecencia\_Gobernador\_pacto\_Toledo\_fina\_estilo\_Gobfinal\_revbrecha\_6sept.pdf»).

- «El Sistema de Pensiones en España: Una actualización tras el impacto de la pandemia». Gráficos.
- «El impacto de la extensión del número de años que se tienen en cuenta para el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación sobre el diferencial de género en pensiones» («Nota brecha pensiones»).

— Presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), doña Cristina Herrero (49/61) (03.09.2020):

- Presentación en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Cristina Herrero, Presidenta de la AIReF. 3 de septiembre de 2020.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 36

— Secretario de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de CCOO, don Carlos Bravo Fernández, (49/65) (08.09.2020):

- Presentación: Comparecencia ante la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo CCOO.
- Comparecencia.

#### 4. Otra documentación aportada por Letrado, Presidenta y Asociaciones:

##### LEGISLATURA XII

— Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

— Fondo de Reserva de la Seguridad Social 2015.

— Sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto en España y modelización de los rendimientos financieros. Estudios de la Fundación. Serie Tesis González Martínez, Clara Isabel. Sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto en España y modelización de los rendimientos financieros. Estudios de la Fundación. FUNCAS. Serie Tesis. 29.11.16.

— Gasto público en España: presente y futuro. Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma. Ignacio Zubiri. Papeles de Economía Española. FUNCAS.

— OCDE. Pensions at a glance 2015.

— OCDE. Pensions - Outlook- 2016.

— Pensions Scheme. Employment and Social Affairs. Directorate-General for internal Policies. European Parliament (UE) Study for the EMPL Committee. 2014.

— Retirement Ages in Member States - ETK.

— Las pensiones europeas y sus reformas recientes. Instituto BBVA de Pensiones.

— El Sistema público de pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma. 2017 Documentos ocasionales n.º 1701. Banco de España.

— Documento del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) de Propuestas de recomendaciones sobre Seguridad Social y personas con discapacidad en el marco de la revisión en curso del Pacto de Toledo.

— Documentación de AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal): Opinión Índice de Revalorización de Pensiones de 2017 y Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones de 2017.

— Future of work and skills (OECD): Paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group. 15-17 February 2017- Hamburg, Germany.

— El factor demográfico en la sostenibilidad del sistema de pensiones en España. Albert Esteve, Daniel Devolder y Amand Blanes. Centre d'Estudis Demogràfics. CED. Perspectives Demogràfiques— Enero 2018 n.º 9.

— El Sistema español de Seguridad Social: Antecedentes y modelo actual. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Secretaría de Estado de la SS. Ministerio de Empleo y SS. 2017.

— Previsiones demográficas: una visión integrada. AIREF. Octubre 2018.

— Las pensiones en España. Septiembre 2018. Estudios de Autor. Economistas Consejo General.

— Seguridad Social y Economía Digitalizada (Letrado).

— Liquidaciones del ejercicio 2016:

— Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, Presupuesto de Gastos.

— Tesorería General de la Seguridad Social. Presupuesto de Ingresos.

##### LEGISLATURA XIV

— Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social. Opinión 1/19. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-la-seguridad-social/> (Solicitado desde la Comisión).

— Situación económica del sistema de pensiones-V2. Asociación en Defensa del Sistema Público de Pensiones (Adeppu).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 37

- Supresión de Coeficientes Reductores y Derogación definitiva de la Cláusula de Salvaguarda. Documento explicativo sobre pensiones penalizadas por coeficientes reductores y límite temporal de la Cláusula de Salvaguarda de la Ley 27/2011 así como propuesta de solución para ambas.
- Resumen factores que afectan a la jubilación según la modalidad. Cuadro comparativo sobre cómo afecta jubilarse antes o después del mencionado límite temporal con ejemplos.
- Factor de Equidad Actuarial del Sistema contributivo de Pensiones de España. Informe del Instituto de Actuarios Españolas (IAE). 27 de agosto de 2020.
- Propuesta de CERMI para incorporar como Recomendación específica sobre personas con discapacidad.
- Reivindicaciones del Movimiento Pensionista de Madrid.
- Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE):
  - Guía Jubilación anticipada de trabajadores y trabajadoras con discapacidad. Guía práctica. Elaborada por la Dirección de los Servicios Jurídicos del CERMI. 2011.
  - Comunicado del Grupo de Estudio de Daño Cerebral Adquirido de la Sociedad Valenciana de Neurología. 12 de marzo de 2018.
- Movimiento de Pensionistas de Euskadi y Navarra:
  - Propuestas del Movimiento de Pensionistas de Euskadi y Navarra.

## II. INTRODUCCIÓN:

### A. Presentación del Informe.

El esfuerzo combinado que en cada jornada laboral desarrollan los trabajadores y los empresarios es lo que posibilita el funcionamiento de España. Con una parte del rendimiento económico derivado de ese esfuerzo —abonado en forma de cotizaciones sociales— se ha construido, mantenido y desarrollado una obra gigantesca, fruto de un acto colectivo de reflexión previsor: Nuestra Seguridad Social, cuya acción protectora sirve para dar cobertura a las coyunturas adversas que inevitablemente van a acompañar siempre el devenir de la humanidad.

Sin perjuicio de dar por hecho que fue magnífica la idea de su creación y que hubieron de ser lentos y costosos los trabajos para llevarla a cabo, también ha de admitirse que no es menor la inacabable tarea de conservar, adaptar y hacer viable la inmensa y compleja estructura que nuestra Seguridad Social conforma. Desde 1995 esa tarea ha sido asignada principalmente al Pacto de Toledo, al cual corresponde la difícil misión de conciliar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones con la suficiencia económica de las mismas<sup>1</sup>.

La Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo ha acordado elevar al Pleno el presente Informe, en el que se analizan los principales factores que, en el momento presente, afectan a las condiciones de desarrollo futuro del sistema español de pensiones, así como las principales adaptaciones que conviene introducir en dicho sistema para garantizar que perdure, sin perder las cualidades que lo han venido definiendo desde su origen.

En primer lugar, la Comisión agradece a los distintos comparecientes y a todas las instituciones y particulares que han enviado información y documentación su desinteresada labor en orden a la realización de las funciones encomendadas al Parlamento para la interminable tarea de modernización y adaptación del sistema de pensiones. En particular, es de justicia que se haga constar el agradecimiento específico de la Comisión a:

- Miguel Ángel García Díaz, Director General de Ordenación Económica de la Seguridad Social (2016-2018).
- Borja Suárez Corujo, Director General de Ordenación Económica de la Seguridad Social (2018-2020).

<sup>1</sup> En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional afirmó que la Comisión del Pacto de Toledo es un foro muy adecuado para consensuar las reformas que deben irse adoptando en orden a garantizar la viabilidad del sistema de pensiones (IMF Country Report No. 17/320, October 2017 p. 19). En dicho Informe se señala: «The Toledo Pact Commission provides an excellent forum for these very important decisions, which must also consider available resources or the ability of the government to gather more resources.»



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 38

- Alberto Llorente Álvarez, Director del Gabinete del Secretario de Estado de Seguridad Social.
- María Teresa Quílez Féléz, Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social.
- Antonio Argüeso Jiménez, Subdirector General de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadística.

Todos ellos han colaborado y facilitado enormemente la confección de este Informe. Ello es ejemplo de coordinación entre distintos poderes del Estado, coordinación que se manifiesta de forma destacada en el ámbito de la gestión de la Seguridad Social, máxime teniendo en cuenta que a finales de mayo de 2018 se produjo un cambio de Gobierno que fue efectuado ordenadamente, de modo que la desconexión del Gobierno cesante y la incorporación del Gobierno nuevo se hiciese de la manera menos abrupta posible y procurando crear un proceso de colaboración entre los antiguos y nuevos altos cargos de la Administración de la Seguridad Social<sup>2</sup>.

Se ha prolongado demasiado el tiempo transcurrido hasta la actualización de las Recomendaciones que en 2011 aprobó el Pleno del Congreso de los Diputados; circunstancias de carácter coyuntural (con sucesivas e intermitentes convocatorias electorales) han interrumpido y retrasado los trabajos parlamentarios más de lo previsible.

Han pasado más de 25 años desde que el Congreso de los Diputados aprobara, en 1995, el catálogo de quince recomendaciones que pronto sería conocido como «Pacto de Toledo»; recomendaciones cuyo seguimiento y actualización se efectuó, por primera vez, a finales del año 2003; y, más tarde, por segunda vez, a comienzos de 2011. Es, por tanto, la tercera vez que la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo se enfrenta a la tarea de actualizar el Informe y las Recomendaciones que desde 1995 tienen por objeto «el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse».

Del diario de sesiones correspondiente a la sesión plenaria de origen, cabe deducir que el sentido primigenio que tuvo el Pacto de Toledo fue el de aclarar que los poderes públicos se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar la viabilidad y suficiencia del sistema de pensiones, en orden a erradicar los temores que puedan existir en un sector tan sensible como el de quienes perciben una pensión pública y, paralelamente, a evitar la utilización electoralista del sistema de pensiones por el camino fácil de prometer mejoras irrealizables o sembrar dudas sobre la intención o la capacidad del adversario político para garantizar la pervivencia del sistema público de pensiones.<sup>3</sup>

Este fue el principal fundamento sobre el que en 1995 se formuló el llamado «Pacto de Toledo», el cual estableció 15 recomendaciones que debían orientar las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar, en primer lugar, su viabilidad y, si fuera posible, su mejora. Esas recomendaciones fueron apoyadas por una amplia mayoría de los grupos parlamentarios en la correspondiente sesión plenaria del Congreso de los Diputados; asimismo, al poco tiempo, los llamados «interlocutores sociales» sumaron su apoyo al Pacto Toledo. Algo parecido sucedió en las posteriores versiones del Pacto de Toledo que se aprobaron, sucesivamente, por el Congreso de los Diputados en sus sesiones plenarias de 2 de octubre de 2003 y 25 de enero de 2011.

<sup>2</sup> Sobre este particular, cabe mencionar las palabras de la —entonces recién nombrada— Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (Magdalena Valero) que en su primera comparecencia ante la Comisión hizo referencia a ello indicando que: «... así como el orgullo que en estos momentos me produce haber podido comprobar como ministra recién llegada, que no se haya parado la gestión de la Seguridad Social, ni del Ministerio en general porque haya habido un cambio de Gobierno. Tengo que decir —no me importa decirlo públicamente— que hasta que he tenido mi propio equipo en el Ministerio —parte de ellos me acompañan aquí esta tarde, encabezados por el Secretario de Estado de la Seguridad Social, Don Octavio Granado— he contado con la colaboración de la Ministra Báñez y del anterior equipo, que han hecho una transición como se debe hacer, porque al final esto es de todos y es absolutamente fundamental que no haya quiebras, que un cambio de Gobierno se encaje con normalidad y las cosas sigan funcionando». (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 567, correspondiente a la sesión plenaria de 12 de julio de 2018, pág. 9)

<sup>3</sup> Véanse, en este sentido: Diario de Sesiones N.º 140, correspondiente a la sesión plenaria celebrada el 6 de abril de 1995; el Diario de Sesiones N.º 271, correspondiente a la sesión plenaria celebrada el 2 de octubre de 2003; o el Diario de Sesiones N.º 218, correspondiente a la sesión plenaria celebrada el 25 de enero de 2011.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

### B. Evolución legislativa del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

1.º **Primeras reformas financieras de contenido paramétrico.** La introducción de reformas paramétricas obedece a la intención de mantener la viabilidad económica del sistema, sin necesidad de acometer reformas estructurales cuyas consecuencias, lógicamente, siempre serían más duras para los pensionistas.

Ya en 1977 en los llamados «Pactos de la Moncloa» se expresó con claridad la preocupación por recuperar el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social y por eso se incluyó esta preocupación entre los objetivos fundamentales de dichos Pactos.

Como es sabido, bajo la expresión «Pactos de la Moncloa» se engloban dos acuerdos:

- El Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía (también llamado «Pacto Económico», que es el que guardaba relación directa con la reforma de la Seguridad Social).
- Y el Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política (también llamado «Pacto Político»).

Dichos pactos fueron firmados en el Palacio de la Moncloa el 25 de octubre de 1977 por las principales fuerzas políticas con el paralelo apoyo, también, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Visto lo anterior, el precedente más inmediato que nuestra historia reciente nos ofrece de un acuerdo como el Pacto de Toledo cabe encontrarlo en los Pactos de la Moncloa.

El examen de sus principales características pone de relieve que todos estos pactos responden a la fórmula de un acuerdo sólidamente consensuado entre las principales formaciones políticas, con la anuencia añadida de las asociaciones empresariales y los sindicatos más representativos. Quizá el rasgo que más diferencia a los unos de los otros radica en que el Pacto de Toledo y sus sucesivas renovaciones se han hecho en el seno del Congreso de los Diputados, rasgo que no acompañó a los Pactos de la Moncloa, lo cual tal vez obedezca al hecho de que la configuración constitucional de las Cortes Generales que hoy conocemos, aún no se había conseguido (pues faltaba todavía más de un año para la aprobación de la Constitución de 1978).

En cualquier caso, el contenido de los acuerdos alcanzados en ambas ocasiones habría de servir de instrumento para la planificación de las principales reformas a adoptar (en un caso para hacer frente al apurado momento político y económico que se vivía en la España de la Transición y, en lo que se refiere al Pacto de Toledo, para garantizar la continuidad de la Seguridad Social). Ahora bien, ese paralelismo no puede hacernos olvidar que los Pactos de la Moncloa fueron mucho más extensos que el Pacto de Toledo, dado que abarcaban un doble convenio: En primer lugar, el llamado «Pacto Económico» y, en segundo lugar, el llamado «Pacto Político» que fue adoptado a los pocos días.

En lo relativo a la Seguridad Social —dentro de los Pactos de la Moncloa— el llamado Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía («Pacto Económico») incluía entre sus directrices presupuestarias la de incrementar las aportaciones financieras del Estado, a fin de conseguir recuperar en 1978 el equilibrio en las cuentas de la Seguridad Social, sin necesidad de recurrir a préstamos, ventas patrimoniales u otros medios extraordinarios para allegar recursos.

También se contemplaba la reforma del sistema de cotizaciones para establecer un sistema basado en criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución. A tal efecto, se preveía establecer las cotizaciones en función de los niveles de renta de los cotizantes y referidas a los salarios reales; dato que pone de relieve que siempre la regulación de los conceptos a incluir dentro de la base de cotización ha ido por detrás de la realidad salarial, con novedosas retribuciones y compensaciones que se procuraba no incluir en la nómina del trabajador.

**Está claro, por tanto, que la aspiración de mantener el equilibrio financiero de las cuentas de la Seguridad Social no es nueva, sino que por el contrario tiene ya muchos años y ha estado siempre plagada de dificultades que ninguna reforma ha logrado resolver de manera definitiva.**

En línea con lo anterior, desde comienzos de los años 80, el sistema español de pensiones ha experimentado distintas reformas paramétricas; a este respecto, cabe mencionar, en primer lugar, la que se realizó mediante 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, ampliando de 10 a 15 años el periodo mínimo de cotización para causar derecho a las pensiones de jubilación y de invalidez permanente y, también, implementando de 2 a 8 años el periodo utilizado para el cálculo de la base reguladora.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La Ley 26/1985 aclara en su preámbulo que: «Las medidas que se aprueban en la presente Ley se inscriben en esa primera fase de rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes, y persiguen los siguientes objetivos: reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez; correlativa mejora de la protección no contributiva; mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos, y racionalización de la estructura del Sistema.»

Ambas medidas aliviaron el desequilibrio financiero del sistema; no obstante —al igual que ocurriría posteriormente y ocurre en la actualidad— siguió creciendo el número de pensionistas y la cuantía media de las pensiones, a lo que se unió que la ratio entre afiliados y pensionistas cayó desde 2,7 hasta 2,1; todo lo cual, en último término, provocó que el gasto en pensiones contributivas creciese del 5,6 % del PIB en 1980, al 8,4 % del PIB en 1995. En fin, un proceso de desequilibrio financiero similar al que se ha reproducido a partir de 2008.

**2.º Desde 1995 hasta 2010.** La necesidad de efectuar nuevas reformas constituyó el marco propicio para que naciese el Pacto de Toledo, en 1995, con el objetivo de que las reformas sobre el sistema de pensiones de la Seguridad Social se hiciesen de una forma consensuada y planificada, tratando de alejarlas del debate electoralista.

La primera versión del Pacto de Toledo fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de 1995. En aquella sesión se aprobó, sin modificaciones, el texto que había sido elevado por la Comisión de Presupuestos tras su sesión de 30 de marzo de ese mismo año, sobre la base del Informe emitido por la Ponencia no Legislativa, constituida en su seno, cuyo objeto era «el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse»<sup>4</sup>.

Como es sabido, las quince recomendaciones del Pacto de Toledo, posteriormente asumidas por los interlocutores sociales en el Acuerdo, de 9 de octubre de 1996, sobre consolidación y racionalización del sistema de seguridad social, sirvieron de base para la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social en la que se incrementó de 8 a 15 el número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, se estableció la revalorización de las pensiones según la evolución prevista para el IPC y se reguló la creación de un fondo de reserva de la Seguridad Social.

Unos años más tarde fue aprobada la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible que perseguía incentivar la jubilación más allá de los 65 años, a la par que se permitía la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, a los trabajadores afiliados a la seguridad social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que se reunieran una serie de requisitos de cotización y antigüedad.

**Creación del Fondo de Reserva.** En aplicación de las Recomendaciones de 1995 fue aprobada la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social<sup>5</sup>. Ese año, con motivo de la renovación parlamentaria del Pacto de Toledo, ya se constató que el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social se configura como uno de los elementos básicos de garantía de la pervivencia del sistema, de modo que la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (que ya se había materializado en el año 2000) había supuesto un factor de estabilidad del sistema que otorgaba una mayor capacidad de actuación en fases bajas del ciclo económico, sin necesidad de establecer incrementos de las cotizaciones sociales o reducciones de las prestaciones económicas.

En sus recomendaciones de 1995 la Comisión del Pacto de Toledo establecía que los excedentes, en su caso, debían ser destinados fundamentalmente a dotar el Fondo de Reserva, sin límite alguno y, en todo caso, teniendo en cuenta la situación social y económica<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> El texto original de esta primera versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E: Otros textos, 12 de abril de 1995, n.º 134).

<sup>5</sup> Esta ley fue derogada y refundida por el 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 (LGSS), que incorpora en sus artículos 117 a 127 el grueso de la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, junto con el Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero.

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que ya en la formulación inicial de Pacto de Toledo (1995) se establecía que el sistema contributivo debía presentar presupuestos equilibrados, y se señalaba la conveniencia de que se constituyese una reserva que atenuase los efectos de los ciclos económicos, a cuya finalidad los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza, habrían de ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitiesen un mayor margen de actuación en los momentos bajos del ciclo, sin tener que acudir a incrementos de las cotizaciones sociales.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Con arreglo al artículo 118 de la LGSS, el Fondo se nutre con los excedentes de los ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo, con los excedentes derivados de la gestión por parte de las mutuas de colaboradoras con la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, y, en tercer lugar, con los rendimientos de cualquier naturaleza que genere el Fondo de Reserva.

La gestión del Fondo de Reserva se regula en los artículos 122 a 127 de la LGSS, de conformidad con los cuales queda repartida entre un órgano decisorio (Comité de Gestión), un órgano de asesoramiento (Comisión Asesora de Inversiones) y un órgano de supervisión (Comisión de Seguimiento), todo ello dentro del área de ordenación de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Esta regulación se cierra con el artículo 127 de la LGSS en el cual se establece que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un Informe anual sobre la evolución y composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Dicho Informe siempre ha sido evaluado específicamente por la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, previa comparecencia del Secretario de Estado de la Seguridad Social.

En su más reciente comparecencia ante la Comisión del Pacto de Toledo (celebrada el 9 de octubre de 2018) para presentar el Informe sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social a cierre de 31 de diciembre de 2017, el Secretario de Estado de la Seguridad Social puso de relieve que el Fondo de Reserva cerró 2017 con 8.085 millones de euros a precio de mercado y que tenía en ese momento un valor de 8.061 millones de euros<sup>7</sup>.

De conformidad con la información de que dispone la Comisión, el valor actual del Fondo (valor de adquisición) asciende a 2.153 millones de euros (equivalente a un 0,17 del PIB) que, traducido a valor de mercado (a 31 de agosto de 2020) alcanza un importe de 2139,10 millones de euros.

Conviene hacer una breve referencia a las sucesivas dotaciones y disposiciones que conforman la evolución financiera del Fondo de Reserva. Según información publicada por la Tesorería General de la Seguridad Social, desde su creación en el año 2000 las dotaciones realizadas al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (hasta el 31 de agosto de 2020) ascienden a un total de 53.600,99 millones de euros, de las cuales un total de 52.112,92 millones de euros corresponden a cantidades aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros (en aplicación del mencionado artículo 118 de la Ley General de la Seguridad Social) con cargo a los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social; y un total de 1.488,07 millones de euros corresponden a importes dotados en concepto de excedentes derivados de la gestión, por parte de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes. Los rendimientos netos producidos desde el año 2000, hasta el 31 de agosto de 2020 —y que también se han ido incorporando a la dotación del Fondo de Reserva— ascienden a 28.889,47 millones de euros.

En lo que respecta a las disposiciones, desde la primera disposición (efectuada en 2012), hasta el 31 de agosto de 2020, se ha dispuesto de un total de 80.337 millones de euros del Fondo.

En los cuadros números 48 y 49 se resumen, desglosadas por años, las dotaciones y disposiciones, así como la paralela evolución de los recursos del Fondo de Reserva desde su creación en 2000 hasta diciembre de 2019.

**Renovación del Pacto de Toledo en 2003.** El 2 de octubre de 2003 fue aprobada por el Congreso de los Diputados la segunda renovación del Pacto de Toledo<sup>8</sup>. Dentro del marco diseñado por aquellas recomendaciones, se produjo la elaboración de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Esta Ley se apoyaba, asimismo, en el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006, por el Gobierno, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, tomando como referencia las prioridades marcadas por el Pacto de Toledo en su renovación parlamentaria de 2003. Las principales modificaciones que se contienen en esta Ley, respecto a la acción protectora de la Seguridad Social, afectaban principalmente a las contingencias de incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y supervivencia.

<sup>7</sup> El contenido completo de la comparecencia puede ser consultado en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) N.º 614, de 9 de octubre de 2018.

<sup>8</sup> El texto original de esta segunda versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie D: General, 2 de octubre de 2003, n.º 596).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 42

**3.º Desde 2011 hasta 2020.** La versión actual del Pacto de Toledo fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 25 de enero de 2011<sup>9</sup>. Dentro del marco diseñado por las recomendaciones de esta tercera versión del Pacto de Toledo, —así como del correspondiente Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito el 2 de febrero de 2011, por el Gobierno y los Interlocutores Sociales— fue aprobada la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Esta Ley introdujo cambios significativos en las condiciones de acceso a la jubilación; en particular el incremento paulatino de la edad legal de jubilación (hasta alcanzar los 67 años de edad en el año 2027) si bien, una vez se complete el mencionado periodo transitorio, todavía será posible jubilarse a los 65 años de edad, sin que se apliquen coeficientes reductores, siempre y cuando se hayan cotizado 38 años y seis meses<sup>10</sup>. También se restringieron las condiciones de acceso a la jubilación anticipada; concretamente, se amplió de manera progresiva, desde los quince hasta los veinticinco años, el periodo que se tiene en cuenta para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación (previsión que desarrollará plenamente sus efectos en 2022).

Otro aspecto destacado de las numerosas modificaciones introducidas por esta Ley reside en la obligación de acreditar al menos 37 años cotizados para acceder al cien por cien de la pensión de jubilación.

En estrecha conexión con la Ley anterior se encuentra el 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, norma que posibilitó que aquellos trabajadores que han accedido a la jubilación al alcanzar la edad prevista en la Ley, y que cuentan con largas carreras de cotización, puedan compatibilizar el empleo a tiempo completo o parcial con el cobro del 50 % de la pensión, con unas obligaciones de cotización social reducidas<sup>11</sup>. También modificó esta norma las condiciones de acceso a la jubilación parcial y a la jubilación anticipada.

Un lugar propio ocupa 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<sup>12</sup> (la regulación de la revalorización de las pensiones se encuentra hoy en el artículo 58 del vigente Texto Refundido de la LGSS)<sup>13</sup>. La aplicación del Índice de Revalorización se encuentra suspendida desde 2018, como consecuencia de la aplicación consecutiva del 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;

<sup>9</sup> El texto original de esta tercera versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D: General, 31 de enero de 2011, n.º 513).

<sup>10</sup> En el momento actual (2020) de conformidad con el período transitorio regulado en dicha Ley la edad legal de jubilación se encuentra en 65 años y diez meses, si bien cabe la posibilidad de jubilarse a los 65 años para aquellas personas que acrediten haber cotizado 36 años y nueve meses.

<sup>11</sup> En el Preámbulo de dicha norma se explica sentido de esta modificación al señalarse que: «El incremento de la edad de jubilación, la prolongación de la vida activa y el incremento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad suponen elementos básicos para la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. Para ello, es recomendable vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, y favorecer la prolongación de la vida laboral, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo».

<sup>12</sup> Sobre este asunto la Comisión del Pacto de Toledo concluía en la tercera versión de 2010, en su recomendación n.º 2, que: «Por otra parte, resulta conveniente estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, 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».

<sup>13</sup> Con arreglo a la regulación todavía vigente, al comienzo de cada año la revalorización de las pensiones se efectuaría teniendo en cuenta los ingresos y los gastos del sistema de la Seguridad Social, el número de pensiones contributivas, la revalorización de las nuevas pensiones respecto de las antiguas que se dejan de pagar por fallecimiento de su titular, de tal modo que el cálculo del índice correspondiente resultará de la evolución de cada uno de estos elementos —y, de manera muy destacada, el equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema— en un período amplio de 11 años (el año en que sea de aplicación dicho índice, así como los 5 años anteriores y los 5 años posteriores al mismo), de tal modo que el IRP aumentará gradualmente (la estructura de la fórmula impide variaciones drásticas) en la medida en que lo haga la situación financiera del sistema de pensiones en su conjunto. Sabido es que, una vez calculado, el índice no se aplica sin más, sino que queda constreñido a un límite mínimo de revalorización del 0,25%, y de un máximo del IPC más el 0,50%.

La Ley establece, asimismo, que anualmente se publicará el valor de las variables que intervienen en el cálculo del IRP y que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del IRP aplicable en cada ejercicio. Además (disposición adicional 22.ª LGSS) el Gobierno elaborará cada 5 años un informe sobre la adecuación y suficiencia de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, correspondiendo hacerlo a partir de diciembre de 2018.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

después el Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social; y, actualmente, el vigente 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 Seguridad Social, en virtud de los cuales la revalorización se ha venido efectuando con arreglo al índice de precios de consumo (IPC)<sup>14</sup>, todo ello dentro del marco de medidas contempladas en esta materia por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, sucesivamente prorrogado en 2019 y 2020, en aplicación del artículo 134.4 de la Constitución.

Por su parte, la regulación del Factor de Sostenibilidad se encuentra actualmente recogida en el artículo 211 del Texto Refundido mencionado. La previsión normativa del Factor de Sostenibilidad se produjo inicialmente en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social que introdujo en la LGSS la Disposición Adicional 59.<sup>a</sup> en la que, bajo la rúbrica «Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social», 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». El Factor de Sostenibilidad pretende ajustar la cuantía de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida, en la medida en que los pensionistas percibirán su prestación durante un período más prolongado. Su aplicación, inicialmente prevista para 2019, ha sido retrasada por la disposición final trigésima octava de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que dispone lo siguiente: «La aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del Texto refundido se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante, y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023».

**La culminación de la financiación no contributiva de los complementos a mínimos y la asunción de gastos impropios por la Seguridad Social.** Uno de los resultados financieros más importantes del principio de separación de fuentes fue la culminación del objetivo de financiación no contributiva de los complementos a mínimos. Ello requiere una breve explicación sobre el significado de dicho principio, así como de la referida culminación que tuvo lugar a lo largo del año 2013.

El principio de separación de fuentes se concreta normativamente en el artículo 109.2 de la vigente Ley General de la Seguridad Social<sup>15</sup>; dicho principio ha contado con una amplia aceptación política en el Pacto de Toledo desde su primera formulación en la versión inicial de 1995, cuya recomendación 1 se refería a él con las siguientes palabras: «La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente de la imposición general».

En la práctica, el principio de separación de fuentes ha constituido una posición móvil que permite modificar la cantidad de recursos financieros de la Seguridad Social que se pagan con cargo a cotizaciones, según se valore como contributiva o no contributiva la naturaleza de cada prestación.

La aplicación del principio de separación de fuentes al pago de los complementos a mínimos ha sido muy lenta; de hecho, en el año 2010 apenas se había avanzado en el objetivo de asumir la completa financiación de los complementos a mínimos con cargo a la fiscalidad general, y no con cargo a cotizaciones, lo cual comportaba para la Seguridad Social la obligación de sufragar directamente unos costes muy elevados que —de haberse aplicado con una mayor agilidad el principio de separación de fuentes de financiación— no hubiera sido necesario pagar con cargo a las cotizaciones sociales. Por esa razón, en su versión de 2011, el Pacto de Toledo estableció que el Gobierno había de asumir con carácter

<sup>14</sup> Con carácter general, desde el 1 de enero de 2019 se aplicó una revalorización inicial del 1,6% a las pensiones contributivas del sistema y del 3% para las pensiones mínimas, para las del SOVI y para las pensiones no contributivas. Posteriormente, en 2020, las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, se incrementarán un 0,9 % y con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2020, no siendo —de conformidad con su disposición adicional única— de aplicación lo dispuesto en los artículos 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

<sup>15</sup> El artículo 109.2 de la vigente Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) establece que: «La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social,....».

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

prioritario la tarea de culminar el principio de separación de las distintas fuentes de financiación de la Seguridad Social, tarea que fue completada dentro del plazo (antes del 1 de enero de 2014) que la Ley General de la Seguridad Social establecía en su Disposición Transitoria Decimocuarta; téngase en cuenta, en este sentido, que con anterioridad a la entrada en vigor del vigente texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, la disposición transitoria decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social establecía que la aplicación paulatina de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social habría de llevarse a cabo, de modo paulatino, en un plazo no superior a doce años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos que estableciese la correspondiente ley de presupuestos generales del estado de cada ejercicio económico, de tal manera que el plazo terminaba el 1 de enero de 2014.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social estimó en 2015 que desde 2002 a 2012 la diferencia entre el coste real de los complementos a mínimos y las aportaciones presupuestarias directas del Estado para dicho concepto ha sido de 41.009,65 millones de euros, cuya financiación ha correspondido íntegramente a la Seguridad Social<sup>16</sup>.

En esta materia resulta especialmente contundente el resultado de la fiscalización efectuada por el Tribunal de Cuentas; se trata del reciente Informe N.º 1381, de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018. En dicho Informe se concluye que la dilación por parte del Estado en la asunción de sus compromisos de financiación de los gastos de naturaleza no contributiva (principalmente, asistencia sanitaria y complementos por mínimos de pensiones), si bien fue acorde con los periodos transitorios establecidos por la legalidad vigente en cada momento, no obedeció a criterios de racionalidad económico-financiera, **suponiendo, en último término, un perjuicio para la Seguridad Social, que hubo de asumir con recursos propios la financiación de estos gastos (un importe estimado en, al menos, 103.690 millones de euros) que, por su naturaleza, deberían haber sido financiados en su totalidad mediante una aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.**

En consecuencia, no se ha realizado entre el Estado y la Seguridad Social una liquidación efectiva de los gastos no contributivos que fueron asumidos por la Seguridad Social con cargo a sus recursos (incluyendo los costes derivados de las rentas o compensaciones no percibidas por la utilización de los inmuebles para la prestación de servicios sanitarios y de servicios sociales y de la falta de disponibilidad de los inmuebles transferidos a las Comunidades Autónomas y Fundaciones Hospital)<sup>17</sup>.

En los últimos dos años se ha dictado una veintena de decretos leyes que modifican diferentes aspectos del sistema de Seguridad Social, que son:

— Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España. En dicha norma se introdujo una modificación de la Ley General de la Seguridad Social, en materia de jubilación parcial con simultánea celebración de contrato de relevo, orientada particularmente a sectores profesionales industriales y, dentro de estos, a aquellos colectivos de trabajadores que vienen prestando servicios que comportan relevantes esfuerzos físicos y, además, han alcanzado ciertas cotas de edad, antigüedad y cotización mínima.

— Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía. Dicha norma establece medidas en materia de Seguridad Social relativas a la cotización de los artistas en espectáculos públicos durante períodos de inactividad. Regula un mandato al Gobierno para la aprobación de una norma reglamentaria que regule la compatibilidad de

<sup>16</sup> Informe sobre el Desarrollo del Pacto de Toledo (2011-2015), elaborado para la Comisión por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, pág. 38.

<sup>17</sup> Este Informe, aprobado por el Pleno del Tribunal, que fue hecho público el 6 de agosto de 2020, ha tenido como ámbito objetivo de fiscalización la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social y las causas que han generado dicha situación, reflejada en los estados contables de las Entidades Gestoras y los dos Servicios Comunes con presupuesto propio (la Tesorería General de la Seguridad Social y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social), configurados como una única unidad contable, tal y como figuran en la información rendida e incluida en la Cuenta General de la Seguridad Social.

Esta fiscalización ha tenido como objetivos el análisis de: La composición y evolución del patrimonio neto, así como la evolución de los resultados económico-patrimoniales durante el periodo analizado; las causas que han motivado el actual nivel de endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado; el cumplimiento de la normativa aplicable y su racionalidad económico-financiera en relación con la situación de los gastos de naturaleza no contributiva, cuya financiación, por tanto, corresponde al Estado; y la utilización del Fondo de Reserva como factor de estabilidad presupuestaria y de obtención de liquidez adicional para afrontar pagos de prestaciones contributivas valorando la adecuación de su contabilización en el balance de la TGSS.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

la pensión de jubilación con las actividades de aquellos profesionales dedicados a la creación artística que perciban por esa actividad derechos de propiedad intelectual. Ese reconocimiento de compatibilidad llevará aparejada una cotización de solidaridad del 8 por ciento, que en caso de tratarse de trabajadores por cuenta ajena será a cargo del empresario el 6 por ciento y del trabajador el 2 por ciento.

— Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. En esta ley se establecen modificaciones en la Ley General de la Seguridad Social en materia de orfandad en supuestos de muerte por violencia contra la mujer.

— Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. Esta norma establece exoneraciones de cuotas y moratorias en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta para dichos supuestos de calamidad sobrevenida.

— Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea, sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Esta norma contempla medidas destinadas a la protección de los derechos de Seguridad Social de los nacionales del Reino Unido que, en la fecha de retirada, o con anterioridad a la misma, estén o hayan estado sujetos a la legislación española de Seguridad Social o que, estando sujetos a la legislación británica, ya sea como trabajadores en activo o en calidad de pensionistas, residan en España en la fecha de retirada. Asimismo, establece medidas en materia de Seguridad Social destinadas a la protección de los derechos de los nacionales españoles afectados por la retirada del Reino Unido, y de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de Suiza.

— Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Esta norma reguló la adaptación de la normativa de Seguridad Social a las medidas previstas en la regulación laboral. Se crea una nueva prestación para ejercicio corresponsable del cuidado del lactante conforme a las novedades introducidas tanto en el Estatuto de los Trabajadores como en el Estatuto Básico del Empleado Público. Asimismo, incluyó una medida de protección social de carácter extraordinario y urgente, como es la recuperación de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a cargo de la Administración General del Estado.

— Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Incrementa la asignación económica por hijo a cargo en supuestos de familias en situación de pobreza severa. Incrementa las cuantías mínimas de la pensión contributiva de incapacidad permanente total para menores de 60 años. Reduce las cuotas para los trabajadores encuadrados en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, durante la situación de inactividad para el año 2019. Amplía el plazo de solicitud de la situación de inactividad de artistas en espectáculos públicos.

— Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. Contempla la exoneración al empresario del abono de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta en supuestos de suspensión del contrato o reducción de la jornada, manteniéndose la condición de dicho período como efectivamente cotizado por el trabajador, así como una moratoria en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta. También contempla que se pueda autorizar que el tiempo en que se perciban prestaciones por cese de actividad por causa de los sucesos no se compute a los efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos. Asimismo, aquellos trabajadores por cuenta propia incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social que se encontraran disfrutando de alguna bonificación o reducción en las cuotas a la Seguridad Social y que como consecuencia de los sucesos solicitasen la baja en el régimen correspondiente al solicitar nuevamente el alta, no perderán el derecho al acceso a las bonificaciones o reducciones en la cuota por el tiempo que hubiese quedado pendiente de disfrute.

— Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. **Esta norma da inicio a un largo listado de adaptaciones legislativas que han tenido que acometerse como consecuencia de la pandemia de COVID-19;** en ella se establece, con carácter excepcional, la consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

donde tengan el domicilio o su centro de trabajo las personas trabajadoras, como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

— Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio del personal encuadrado en los regímenes especiales de los funcionarios públicos como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

— Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. En esta norma se introdujo, atendiendo a la situación de pandemia, de una Prestación extraordinaria por cese actividad, así como medidas extraordinarias de cotización en procedimientos de suspensión contratos y reducción jornada por COVID-19.

— Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Esta norma introdujo un subsidio extraordinario por falta de actividad para los empleados de hogar, debido a la pandemia, así como una moratoria y fórmulas de aplazamiento para los trabajadores autónomos, y la incapacidad temporal en situación de confinamiento total.

— Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Estarán estableció la compatibilidad de la contratación temporal en el sector agrario con determinadas prestaciones, así como moratorias en el pago y medidas de simplificación de trámites ante las entidades gestoras Seguridad Social. También introdujo una prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por el estado de alarma.

— Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Esta norma establece una reducción específica de la cotización de los trabajadores agrarios (55 jornadas). Es, asimismo, la norma que integró la gestión por la Seguridad Social de las prestaciones del régimen especial de Clases Pasivas. También introdujo la opción a mutua por autónomos.

— Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. En ella se regulan diferentes supuestos de exoneración del pago de cuotas sociales.

— Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19. Esta norma regula la consideración de contingencia profesional derivada de accidente de trabajo a determinados supuestos de enfermedades del personal de centros sanitarios.

— Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Del contenido de esta Decreto-ley se hará un desarrollo específico más adelante.

— Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial. En esta norma se establecen medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a los expedientes de regulación temporal de empleo. Exención en la cotización de trabajadores autónomos que hayan percibido prestación extraordinaria por cese de actividad. Prestación extraordinaria por cese de actividad para trabajadores autónomos y trabajadores de temporada, así como medidas temporales de transición y acompañamiento en materia de cotización.

— Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. Para los trabajadores fijos discontinuos del sector turístico se dispone la extensión de bonificaciones y su compatibilidad con exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social.

— Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Consideración como contingencia profesional derivada de accidente de trabajo a las enfermedades padecidas por el personal que presta servicio en centros sanitarios o socio-sanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-CoV2. También se establece la consideración excepcional, como situación asimilada a accidente de trabajo, de los periodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio donde tengan el domicilio o su centro de trabajo las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19.

— Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. Establece una prestación extraordinaria de cese de actividad para trabajadores autónomos y de temporada. También establece, previo cumplimiento de determinados requisitos, el derecho a la prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 47

**El ingreso mínimo vital.** Uno de los hitos legislativos destacados en esta evolución se encuentra en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. En relación con esta prestación debe hacerse referencia, brevemente, a su concepto y a sus requisitos.

**Concepto.** El ingreso mínimo vital (Preámbulo y artículos 1 y 2) se configura como una prestación económica no contributiva, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizando un nivel mínimo de renta a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, ya vivan solas o lo hagan integradas en una unidad de convivencia.

Se entiende que existe una situación de vulnerabilidad por el hecho de carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas (durante el ejercicio 2020, *grosso modo*, quienes tengan un nivel de rentas inferior a 5.538 € anuales, cifra que coincide con la vigente cuantía de las pensiones no contributivas que establece el Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, cuando se trata de personas que viven solas; en el caso unidades de convivencia se regula una escala específica).

Con carácter general, de conformidad con el art. 6, se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, o por parentesco hasta el segundo grado.

Con arreglo al art. 2.2, esta prestación se configura en desarrollo «...del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva».

Los principales **requisitos** de acceso que han de cumplir las personas beneficiarias son:

### a) Requisitos subjetivos.

— Tener residencia legal y efectiva en España desde hace un año, con excepciones (art. 7.1); en concreto no se exigirá este plazo respecto de los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; de las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual; ni de las mujeres víctimas de violencia de género.

— Haber solicitado las pensiones y prestaciones vigentes a las que pudieran tener derecho, con excepción de algunas de las prestaciones autonómicas.

— Las personas mayores de edad o menores emancipadas que no trabajen deben figurar inscritas como demandantes de empleo (también con determinadas excepciones).

### b) Requisitos objetivos (carencia de recursos).

— Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el [artículo 8](#), de conformidad con el cual para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica se tomará en consideración la capacidad económica de la persona individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros; y se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia (a grandes rasgos, sin perjuicio de los matices previstos en la norma, rentas inferiores a 5538 € anuales, cuando se trata de personas que viven solas; en el caso unidades de convivencia se regula una escala específica en el Anexo I del Decreto-ley).

— El patrimonio, en su caso, no puede ser superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual (para el caso de unidades de convivencia, se regula una escala específica en el Anexo II).

### c) Requisitos formales.

— Los artículos 18 y 19 regulan el procedimiento de cómputo de las rentas y de activos patrimoniales, así como la acreditación de los requisitos de identidad, residencia, unidad de convivencia etc.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

— En aplicación del artículo 22, la competencia para el reconocimiento y el control de esta prestación económica no contributiva corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social; no obstante, las comunidades autónomas y entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo cuando suscriban con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el oportuno convenio que les habilite para ello. En el marco del correspondiente convenio suscrito con el Instituto Nacional de Seguridad Social, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento.

— El derecho a la prestación nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud. El pago será mensual y se realizará mediante transferencia bancaria, prolongándose mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones exigidos por la norma de referencia.

— Los beneficiarios están obligados a comunicar el cambio de circunstancias relacionadas con los requisitos de obtención; asimismo, la modificación de éstos, comprobada por la entidad gestora, producirá efectos a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que se hubiera producido la misma.

### C. El sistema español de pensiones: situación actual.

De conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución y en las leyes que han venido a desarrollarla (de manera sustancial la Ley General de la Seguridad Social, junto con sus sucesivas modificaciones) nuestro sistema de pensiones se extiende en dos grandes grupos de prestaciones económicas, que son las pensiones contributivas y las pensiones no contributivas.

De forma resumida cabe recordar que las pensiones no contributivas son financiadas (en aplicación del principio de separación de fuentes) con cargo al sistema impositivo general, de tal manera que sus prestaciones se conceden a aquellas personas que carecen de recursos suficientes para su subsistencia; esto es, se asignan a aquellas personas con niveles de renta o riqueza inferiores a unos determinados umbrales determinados en la Ley, aun cuando no hayan cotizado nunca o no hayan cotizado el tiempo suficiente para generar el derecho a una pensión contributiva.

Por su parte, las pensiones contributivas se financian mayoritariamente con cargo a las cotizaciones sociales (con arreglo al principio de reparto); asimismo, al tratarse de prestaciones de cuantía definida, ésta se calcula atendiendo a la carrera de cotización del pensionista, computando el número de años cotizados y la cuantía de las bases por las que se cotizó (con arreglo al principio de contributividad).

Los principales datos financieros relativos a las pensiones de la Seguridad Social se pueden resumir del siguiente modo:

**a) Pensiones contributivas.** Las pensiones que se calculan con arreglo a la carrera de cotización del causante ofrecen, a día de hoy los siguientes datos<sup>18</sup>:

1. **Evolución total.** El número total de pensiones contributivas, en vigor a 1 de enero de 2020, asciende a **9.801.016**, cifra que ha experimentado un crecimiento con respecto al año anterior del **1,08** por ciento. Desde 2011 (año de la última reforma del Pacto de Toledo) el número total de pensiones contributivas se ha incrementado un **12,02** por ciento sobre los **8.749.056** pensionistas de aquel año.

2. **Desglose por regímenes.** En el análisis por regímenes se aprecia que el Régimen General alcanza a cubrir las tres cuartas partes del total de las pensiones del sistema (**72,5** por ciento, porcentaje en cuyo crecimiento ha tenido mucho que ver la integración de los antiguos regímenes especiales, agrario y de empleados de hogar), le siguen el régimen de trabajadores autónomos (**20,2** por ciento), y el **4,8** por ciento restante se reparte entre los regímenes de trabajadores del mar, minería del carbón y pensiones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (que representan el **2,5** por ciento del total).

3. **Desglose por clases de pensión.** En el análisis por clases de pensión, se observa que la jubilación destaca con una mayor participación en el total (un **62,2** por ciento); a continuación, se

<sup>18</sup> Los datos relativos a pensiones contributivas en vigor a 1 de enero de 2020, se pueden ver —con mayor detalle— en el Anexo Estadístico en los cuadros 34, 35 y 36 (en lo referente a número y desglose por clases de pensión y por género).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

encuentran la pensión de viudedad (**24,1** por ciento), la pensión de incapacidad permanente (**9,8** por ciento), la pensión de orfandad (**3,5** por ciento) y, por último, las pensiones a favor de familiares (**0,4** por ciento).

4. **Evolución de la cuantía de las pensiones**<sup>19</sup>. La pensión media, que refleja el importe medio mensual que se devenga por pensión, ha experimentado en el total del sistema un incremento del **24,9** por ciento, con respecto a 1 de enero de 2011 revalorizado. Cabe señalar que el importe medio más señalado corresponde a la pensión de jubilación con una cuantía media de **1.154,06** euros, revalorizada a 1 de enero de 2020. Según información publicada por la Seguridad Social, a 1 de agosto de 2020, la pensión media del Sistema, que comprende las distintas clases (jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y a favor de familiares), aumentó en el último año un 2,07%, hasta situarse a 1 de agosto en **1.012,94 euros** mensuales.

La pensión media de jubilación fue de **1.164,31** euros, un 2,15% más que el año pasado.

Por su parte, la pensión media de viudedad fue de **727,04** euros al mes (1,97%). Asimismo, la cuantía media de las nuevas pensiones de jubilación en julio, última fecha disponible, resulta un 3,1% más cuantiosa que las nuevas pensiones de jubilación en julio de 2019 (este año la media fue de **1.379,9** euros al mes, llegando a **1.500,5** euros al mes en el caso de las procedentes del Régimen General).

Por otro lado, el número de pensiones pertenecientes a clases pasivas en vigor en el mes de julio de 2020 fue de **635.281**. La nómina mensual de estas pensiones ascendió a **1.150,35** millones de euros<sup>20</sup>.

5. **Nómina de pensiones contributivas**. Según información publicada por la Seguridad Social, a 1 de agosto de 2020, la nómina mensual de pensiones contributivas de la Seguridad Social ascendió a **9.904,02** millones de euros, lo que supone un incremento del 2,3% respecto al mismo mes del año pasado. La mayoría (más de 2/3) fue destinada al abono de pensiones de jubilación, cuyo montante ascendió a **7.092,19** millones de euros; esta cuantía creció un 2,87% en los últimos doce meses.

Al abono de pensiones de viudedad, se destinaron **1.710,38** millones de euros, un 1,53% más que hace un año. La nómina de las prestaciones por incapacidad permanente se situó en **936,23** millones de euros, lo que supone una leve variación negativa (-0,34%). El montante de las prestaciones de orfandad fue de **139,8** millones (lo que supone un incremento del 1,05%), y el de las prestaciones a favor de familiares, de **25,4** millones de euros (lo que supone un incremento del 3,08%).<sup>21</sup>

6. **Evolución de la edad de jubilación**. A la vista de las cifras referidas, parece claro que las pensiones contributivas de jubilación siguen siendo las más numerosas, con una amplia diferencia respecto a las demás; por eso resultan singularmente relevante el dato de la edad media de los jubilados cuando se dan de alta como pensionistas (edad real de jubilación), dado que esa edad se encuentra directamente relacionada con el número de años de percepción de la prestación. Actualmente la edad legal de jubilación se encuentra en 65 años y diez meses, estando previsto que se alcance la edad legal de 67 años en 2027(todo ello, en aplicación del régimen transitorio establecido en la LGSS). Por su parte, la edad real de jubilación ha ido creciendo desde **63,87** años en 2011 (63,71 los hombres y 64,21 las mujeres), hasta los **64,56** años (64,25 los hombres y 65,01 las mujeres) que constituye la edad real de jubilación en 2020<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Los datos relativos a cuantía de las pensiones contributivas a 1 de enero de 2020, se pueden ver —con mayor detalle— en el Anexo Estadístico en los cuadros 33, 37, 38, 39, 40 y 41 a 47 (con diferentes desgloses por clases de pensión y por género, entre otros).

<sup>20</sup> Los datos relativos a tasas de sustitución y su evolución en España y en el resto de países de la U.E. pueden consultarse en los cuadros 24, 25, 26 y 27 del Anexo Estadístico.

<sup>21</sup> Los datos relativos a gasto en pensiones contributivas, se pueden ver —con mayor detalle— en el Anexo Estadístico, cuadros 20 (evolución del gasto en pensiones, en porcentaje del PIB en los países de la U.E.), 21 (evolución del gasto en pensiones, en porcentaje del PIB en España), 22 (relación afiliaciones/pensiones 2000 a 2019 en España) y evolución del gasto en prestaciones económicas, así como variación interanual en los cuadros 28 y 29.

<sup>22</sup> En el Anexo Estadístico pueden consultarse: La regulación de la edad de jubilación en otros países de la U.E. (cuadro número 18), la reformas hechas en esta dirección en otros países (cuadro número 19), la relación promediada entre el número de años de trabajo y el número de años de retiro (cuadro número 23), la edad media de las altas de jubilación por género (cuadro número 30), así como el número de jubilaciones por modalidad y género (cuadro número 31), su relación con la pensión media (cuadro número 32), el número de pensiones de jubilación y su relación con la pensión media (cuadro número 33).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 50

**b) Pensiones no contributivas.** El número de perceptores de pensiones de jubilación e invalidez no contributivas ascendía, a 1 de enero de 2020, a un total de **451.796**. El importe para 2020 se estableció en **395,60** euros/mes, lo que significó un incremento del 0,9 por ciento con respecto al año anterior.<sup>23</sup>

### III. ORIENTACIONES COMUNITARIAS

La Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, reconoce en su Parte I el objetivo común de los firmantes de establecer las condiciones para que pueda hacerse efectivo el derecho a la seguridad social de todos los trabajadores y de las personas que dependen de ellos. Este derecho se concreta de manera mucho más explícita y específica en el artículo 12 de la Carta; en concreto, dicho artículo obliga a los Estados firmantes a constituir y mantener su propio sistema de seguridad social con un nivel asistencial satisfactorio que debe ir mejorando progresivamente.

Un par de décadas más tarde, siguiendo esta misma ruta, se adoptó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989. Ambas normas fueron adquiriendo una notable presencia y desarrollo en la jurisprudencia comunitaria hasta incorporarse a los tratados constitutivos de la Unión Europea; en concreto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>24</sup> establece el punto de partida de sus previsiones en materia de seguridad social en su artículo 151, de conformidad con el cual: «La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

A tal fin, la Unión y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión.

Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en los Tratados y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas».

Por su mayor concreción deben tenerse presentes los artículos 152 y siguientes del TFUE, de los que se desprende que, como ya venía haciendo, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en materia de Seguridad Social, entre otras.

Con apoyo en el artículo 156 TFUE<sup>25</sup> existe una auténtica Agenda Social Europea que, a lo largo de la pasada década, vino marcada por la llamada «Estrategia de Lisboa», pues fue en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 donde se fijaron los objetivos que debían orientar las políticas sociales de la Unión Europea y de sus Estados miembros durante los 10 años siguientes. Transcurrido el plazo establecido en aquella ocasión, las orientaciones comunitarias en materia de pensiones debieron acomodarse a lo establecido en la Comunicación «Europa 2020; Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010, que la Comisión hizo al Consejo Europeo y que éste asumió posteriormente.

La Estrategia 2020 fue el marco en el que se incardinó el Libro Blanco sobre las Pensiones «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» (COM2012, 55 final), como acción comunitaria encaminada a la armonización y coordinación de las políticas de seguridad social que contempla el artículo 156 TFUE para la consecución del objetivo europeo de asegurar una protección social adecuada, en un marco de solidaridad intergeneracional.

<sup>23</sup> Los datos relativos a pensiones no contributivas en vigor a 1 de enero de 2020, se pueden ver —con mayor detalle— en el cuadro número 29 del Anexo Estadístico.

<sup>24</sup> (TFUE) versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. Artículo 151, artículo que sirve de cabecera al Título X (bajo la rúbrica Política Social), antiguo artículo 136 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>25</sup> El artículo 156 TFUE determina que para alcanzar el objetivo de dar una protección social adecuada (objetivo que se incluye, junto con otros, el artículo 151) la Comisión fomentará la colaboración entre los diferentes Estados europeos y coordinará sus acciones en materia de política social. Para ello mantendrá un estrecho contacto con los estados miembros mediante estudios y dictámenes, entre otros. El todavía vigente Libro Blanco sobre las Pensiones se incardina dentro de esta acción de coordinación y fomento de la cooperación en el ámbito de las políticas sociales que dimanar del artículo 156.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

De acuerdo con el Libro Blanco sobre las Pensiones, la consecución de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros ha de lograrse conciliando tres objetivos; a saber:

- Hacer frente a las consecuencias del incremento de la esperanza de vida, recuperando el equilibrio entre el número de años de actividad laboral cotizada, respecto al número de años durante los cuales se percibe pensión de jubilación.
- Remover los obstáculos a la movilidad de los trabajadores que puedan derivar de las regulaciones internas de los sistemas de pensiones, incluidos los planes complementarios de pensiones.
- Asegurar la adecuación de la cuantía de las pensiones.

Estos tres objetivos marcados por el Libro Blanco no han variado sustancialmente durante el periodo 2011-2020, sino que han mantenido una línea de continuidad hasta hoy. Así lo confirma la lectura del reciente Informe sobre Pensiones 2019<sup>26</sup>, elaborado conjuntamente por la Comisión de Política Económica y la Comisión de Protección Social, —acogiendo las pautas y objetivos antes descritos— pone de relieve que los sistemas de pensiones europeos afrontan un doble desafío: Seguir siendo sostenibles desde el punto de vista financiero y ser capaces de proporcionar a los europeos unos ingresos adecuados durante la jubilación. Literalmente se afirma que: «La adecuación y la sostenibilidad son las dos mitades de la ecuación de la política de pensiones: Para proporcionar a los pensionistas actuales y futuros un nivel de vida digno, los sistemas de pensiones deben establecerse de manera financieramente viable.»

Al igual que el Libro Blanco, el Informe conjunto sobre Pensiones 2019 subraya la importancia del problema que supone el proceso de envejecimiento demográfico para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. En este sentido indica que: «El envejecimiento de la población está alterando el equilibrio de los sistemas de pensiones, lo que obliga a los responsables políticos a encontrar un nuevo equilibrio. Implementar las reformas necesarias para lograr este doble objetivo no es nada sencillo. Los sistemas nacionales de pensiones están profundamente arraigados en el tejido social del país y son fundamentales para preservar la equidad entre generaciones y dentro de ellas. La aceptación política y social de las reformas es difícil de lograr, pero es vital para evitar reversiones posteriores. La magnitud social y fiscal de los sistemas de pensiones los convierte en una de las áreas más importantes de las políticas públicas y de gran relevancia para la sostenibilidad de las finanzas públicas. La adecuación de las pensiones es de vital importancia para los jubilados que dependen de las pensiones como principal fuente de ingresos».

Respecto a la evolución del número de trabajadores jubilados y sus consecuencias sobre el gasto en pensiones, se pone de relieve que: «Este grupo es una parte importante y creciente de la población de la UE (alrededor de 124 millones o una cuarta parte del total), y el gasto público en pensiones representa casi el 12% del PIB de los Estados miembros, mientras que las fuentes de financiación están bajo una presión cada vez mayor. La sostenibilidad fiscal de las pensiones públicas se controla, entre otras cosas, mediante el cambio en la relación gasto en pensiones/PIB y su contribución a la brecha de sostenibilidad fiscal. A medida que la edad media de la población aumenta sin parar en los Estados miembros, las contribuciones de un grupo relativamente más pequeño de personas en edad de trabajar sirven para pagar a un grupo cada vez mayor de jubilados que viven cada vez más años, a menos que se adopten nuevas medidas políticas, incluidas nuevas fuentes de financiación.

Desde aproximadamente 2010, el número de jubilados ha aumentado rápidamente, ya que los baby boomers han comenzado a jubilarse y la esperanza de vida sigue aumentando. Las consecuencias para el gasto público varían significativamente entre los Estados miembros. Esta variación refleja la medida en que los Estados miembros están expuestos al envejecimiento, así como la medida en que se han anticipado a esos cambios demográficos mediante reformas de sus sistemas de pensiones. Además, los nuevos desafíos de adecuación de los grupos en riesgo creciente (por ejemplo, trabajadores no estándar) pueden aumentar la presión social hacia un mayor gasto, posiblemente debilitando la sostenibilidad».

No menos importante es la preocupación por la adecuación de las pensiones; sobre este asunto se señala que: «La adecuación de las pensiones se mide por (i) su capacidad para prevenir la pobreza, (ii) el grado en que reemplazan los ingresos anteriores del trabajo y (iii) su capacidad para realizar ambos elementos durante toda la duración de la jubilación. Aproximadamente 17,3 millones o el 18,2% de las personas mayores (de 65 años o más) en la UE seguían en riesgo de pobreza o exclusión social en 2016, 1,9 millones menos que en 2008».

<sup>26</sup> Joint Paper on Pensions 2019. Ref.Ares (2020) 393902- 22/01/2020. No está disponible versión en castellano.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Respetando una línea de continuidad con las bases descritas en el Libro Blanco (bases que no se han alterado con posterioridad) las orientaciones comunitarias en materia de protección social han sido refundidas a raíz de las decisiones adoptadas en la Cumbre Social Europea, celebrada en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, bajo el lema: «En favor del empleo justo y el crecimiento: reforzar la dimensión social de la UE». En esta Cumbre se proclamó el denominado **Pilar Europeo de Derechos Sociales** en el que se redefinen los derechos sociales de los ciudadanos europeos, estructurándolos en veinte principios, repartidos en tres categorías:

- Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo.
- Condiciones de trabajo justas.
- Protección e inclusión social.

Dentro de la categoría de protección de inclusión social se encuentra el principio 15 del Pilar en el que, bajo la rúbrica «Pensiones y prestaciones de vejez», se establece que: «Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión. Toda persona tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna en la vejez».

Por consiguiente, el Pilar Europeo de Derechos Sociales tiene la virtud práctica de elevar a la categoría de derechos sociales de los ciudadanos europeos la realización de los principios de contributividad, suficiencia, igualdad y universalidad en materia de pensiones. A su vez, la realización de esos principios exige hacer compatible la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones con la adecuación de su cuantía.

Para facilitar que los diferentes Estados europeos asuman y hagan propias estas orientaciones —que no pueden modificar las competencias que, con carácter exclusivo, conservan los Estados en materia de Seguridad Social— la U.E. suele utilizar como vehículo fórmulas jurídicas suaves («Soft Law») como son las recomendaciones y los dictámenes emitidos por sus instituciones (las denominaciones de este tipo de recomendaciones y dictámenes son muy diversas) y su aplicación obedece principalmente a la autoridad reconocida a los organismos que las emiten, pero sin alterar su amortiguado alcance jurídico, con una eficacia vinculante de sugerencia, aviso o, todo lo más, advertencia a los Estados de la U.E. a los que van dirigidas.

Así pues, siguiendo la pauta marcada por el artículo 153.1 c) TFUE, las instituciones europeas apoyan y completan la acción de los Estados miembros en materia de Seguridad Social y protección social de los trabajadores. Entre los instrumentos institucionalizados para apoyar esta acción se han consolidado los acreditados estudios y proyecciones realizadas por la Comisión de Política Económica, especialmente los Informes de Envejecimiento («Ageing Reports»), entre los que cabe mencionar el exhaustivo Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070), publicado en 2018, en el que se estudia país por país, la presión que el envejecimiento de la población origina sobre el gasto público en pensiones, circunstancia que es común a todos los países europeos, y se efectúan diferentes proyecciones y análisis comparativos en esta materia.

Esta es la línea de acción del Informe conjunto sobre Pensiones 2019 en el que se pone de relieve el juego normativo conjunto que dimana de los artículos 151 y 156 del TFUE, con arreglo los cuales (siguiendo el tenor del informe): «Las pensiones son una competencia nacional de los Estados miembros. La UE proporciona un marco legal que cubre algunos aspectos de los sistemas de pensiones, como la protección de los derechos de pensión en caso de movilidad transfronteriza, la igualdad de género y el mercado único de fondos de pensiones complementarios. Sin embargo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estipula que la acción legislativa de la UE no puede afectar los principios fundamentales o el equilibrio financiero de los sistemas nacionales de protección social». Y concluye que: «Por lo tanto, la UE apoya los esfuerzos de los Estados miembros para garantizar pensiones sostenibles y adecuadas por medios no legislativos como el ejercicio de coordinación del Semestre Europeo, el pilar europeo de derechos sociales y el método abierto de coordinación en el ámbito de las pensiones, que exigía renta de jubilación para todos, sostenibilidad financiera y transparencia. Como parte de la coordinación abierta, la UE establece escenarios a medio y largo plazo sobre sostenibilidad fiscal y adecuación de las pensiones. El marco fiscal de la UE, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, exige que se garantice la sostenibilidad fiscal, incluso teniendo en cuenta el impacto presupuestario del envejecimiento de la población. Las pensiones han ocupado un lugar destacado en el ejercicio del

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 53

Semestre Europeo desde sus inicios, y alrededor de la mitad de los Estados miembros suelen recibir una recomendación específica por país relacionada con las pensiones».

El mencionado Informe conjunto sobre Pensiones 2019 analiza, también, los procesos de reforma de los sistemas de pensiones desarrollados por los países europeos a lo largo de la última década. Concretamente se afirma, a este respecto, que: «Durante la última década (2009-2019) hemos presenciado una intensificación de la actividad de reforma de las pensiones en la UE. El enfoque principal de las reformas ha sido mejorar la sostenibilidad financiera de las pensiones públicas en el contexto del envejecimiento demográfico.

El enfoque más común para abordar los desafíos de las pensiones se ha centrado en aumentar la edad de jubilación. Para lograrlo, los Estados miembros han aumentado la edad de retiro prevista en la Ley, han restringido el acceso a la jubilación anticipada, han revisado los requisitos de cotización y han reforzado los incentivos para fomentar la decisión de postergar la jubilación. Las fórmulas de jubilación flexible, destinadas a facilitar una vida laboral más larga y desalentar la jubilación anticipada, se han generalizado cada vez más. Muchas de las reformas incluyeron la introducción de mecanismos de ajuste automático, que vinculan directamente parámetros clave de las pensiones, como la edad de jubilación o los beneficios, con el cambio demográfico. Las reformas recientes también indican una tendencia hacia la eliminación gradual de los regímenes especiales de pensiones que otorgan un trato preferencial a ciertos grupos de la población. Algunas reformas han mejorado el acceso a los sistemas de pensiones para las personas que realizan otros tipos de trabajo que no son el empleo permanente a tiempo completo, pero siguen existiendo brechas importantes. Algunas reformas también abordaron el papel de las pensiones complementarias o privadas en la provisión de ingresos para la vejez. En varios Estados miembros del norte y del oeste, los regímenes de pensiones profesionales existentes han evolucionado y se han convertido en una fuente cada vez más importante de ingresos para la jubilación».

En relación con los resultados de las reformas vinculadas con el retraso de la edad de jubilación el Informe de referencia pone de relieve que: «Los aumentos previstos en las edades de jubilación efectivas son sustanciales. Sin embargo, en promedio en la UE, este aumento aún sería menos de la mitad de las ganancias proyectadas en la esperanza de vida en los próximos 50 años. Esto plantea interrogantes sobre el mantenimiento de la equidad social y la solidaridad de las pensiones entre las diferentes generaciones de cotizantes y pensionistas, así como entre grupos socioeconómicos, géneros y tipos de trabajo»<sup>27</sup>.

Así las cosas, las reformas de los sistemas de pensiones efectuadas por la práctica totalidad de los países europeos para adaptarlos al reto demográfico han dado lugar a proyecciones de gasto en pensiones a largo plazo estabilizadas a nivel de la UE, en parte debido a que la cuantía media de las pensiones disminuye en relación con el salario medio. Ahora bien, este Informe también pone de relieve que esos procesos de reforma de las pensiones no han sido fáciles y que varias reformas recientes han tropezado con resistencias a nivel político o social, y algunas de ellas han sido rebajadas o, incluso, derogadas. En algunos casos, explica el Informe, las reformas fueron impugnadas ante el respectivo Tribunal Constitucional. En el Informe conjunto sobre Pensiones 2019 (páginas 18 a 20) se reproduce una sinopsis de las principales reformas efectuadas por los países europeos en 2018 y 2019.

Las instituciones comunitarias siempre han sido conscientes de que la reforma de las pensiones es un tema que va acompañado de una extraordinaria sensibilidad social. A este respecto la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea en su Informe, de septiembre de 2016, (Reformas de las pensiones en la UE desde principios de la década de los 2000)<sup>28</sup> señalaba que: «Sin duda, las reformas de los sistemas de pensiones establecidas en una mayoría de los países de la UE para afrontar el problema de su sostenibilidad financiera provocarán una reducción de la generosidad de los sistemas públicos de pensiones para las futuras generaciones de jubilados. Para asegurar que estas reformas no se enfrenten a una resistencia política y social con el riesgo consiguiente de ser derogadas en el momento mismo en el que deberían comenzar a ser plenamente aplicadas, es probable que sean necesarias otras medidas políticas de acompañamiento: como, por ejemplo, reformas que potencien los ingresos de jubilación mediante una efectiva ampliación de la vida laboral y de la empleabilidad de los trabajadores mayores, fórmulas de jubilación que permitan trabajar más allá de la edad de retiro o hacerlo

<sup>27</sup> En el cuadro número 54 del Anexo Estadístico se reproduce la curva incluida en el Informe conjunto sobre Pensiones 2019 que expresa la evolución de la edad media de jubilación entre 1970 y 2016, desglosada entre mujeres y hombres.

<sup>28</sup> «**Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead**», elaborado en el seno de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea en diciembre de 2016 (Discussion Papers 42, December 2016.)



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

en jornadas reducidas, así como previendo otras fuentes complementarias de ingresos para los jubilados (por ejemplo, fondos de pensiones) y estructuras adecuadas de inclusión social que eviten el riesgo de pobreza de los mayores».

En suma, admite pocas dudas el dato de que muchas de las reformas que son necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones tienen inicialmente una aceptación social escasa y un indudable coste electoral para aquellas formaciones políticas que las defienden. El Informe sobre Pensiones 2019 sugiere a este respecto, de forma similar a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, que: «Lograr pensiones que sean fiscalmente sostenibles, financieramente adecuadas y socialmente justas requiere medidas adicionales, que deben tener en cuenta las especificidades nacionales. Las reformas deben prepararse e implementarse cuidadosamente, esforzándose por lograr una amplia aceptación política y social del fundamento de la reforma».

El Informe conjunto sobre Pensiones 2019 también se refiere a los sectores de población más desprotegidos entre los que incluye singularmente a los jóvenes, las mujeres, los trabajadores autónomos y los trabajadores con empleos que no se ajustan al estándar habitual. En concreto se indica que: «En la actualidad, los europeos mayores están generalmente menos expuestos al riesgo de pobreza y privación material que los más jóvenes. Sin embargo, los riesgos de pobreza en la vejez aumentan más tarde durante la jubilación, a medida que aumentan las necesidades y se erosiona el valor de las prestaciones de pensión. Las capacidades actuales de prevención de la pobreza y reemplazo de ingresos de los sistemas de pensiones varían significativamente entre países». Y añade que: «Las mujeres y los trabajadores con empleo no estándar y autónomo siguen estando poco protegidos, lo que socava tanto la adecuación como la base de cotización de los sistemas de pensiones. Estos grupos, así como los de menores ingresos en general, también tienen menos acceso a planes de pensión complementaria».

Dentro de este marco el Informe señala que: «Se requiere una evaluación holística de los impactos de sostenibilidad y adecuación fiscal y de las áreas de política relevantes. Permitir que más personas trabajen y que lo hagan por más tiempo requiere cambios profundos en los mercados laborales, incluida la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, mejorar la empleabilidad de los trabajadores mayores, combatir la discriminación y adaptar los lugares de trabajo, así como mejoras sostenidas del sistema de salud pública».

Más allá del crecimiento de las tasas de empleo, las ganancias de la productividad laboral y el correspondiente crecimiento de los salarios, también resultan indispensables para mitigar la reducción de la población en edad de trabajar».

Sobre la prolongación de la vida laboral de los trabajadores, se indica que: «Las reformas de los sistemas de pensiones podrían favorecer una vida laboral más larga ajustando automáticamente las edades de las pensiones o los requisitos profesionales para reflejar las ganancias de la esperanza de vida, limitando la jubilación anticipada a casos justificados objetivamente y generalizando el derecho a trabajar más allá de la edad de jubilación y la jubilación flexible».

El Informe también se refiere al establecimiento de rentas básicas, destacando que: «Las garantías de ingresos mínimos siguen siendo una importante red de seguridad para quienes llegan a la vejez sin ingresos o medios suficientes».

Respecto a la equidad intergeneracional e intrageneracional se sugiere que: «Al mismo tiempo, las reformas deben considerar cuidadosamente la lógica de redistribución y equidad de los sistemas de pensiones, teniendo en cuenta la creciente carga demográfica sobre las generaciones futuras de trabajadores, el trato justo de los trabajadores que ingresan temprano al mercado laboral, la capacidad redistributiva entre categorías de ingresos, la protección de las interrupciones profesionales relacionadas con la familia y la eliminación progresiva de los planes de pensiones preferenciales. En relación con estos últimos, se añade que: «En un mundo de relaciones laborales en evolución, la capacidad de los sistemas de pensiones para cubrir diferentes tipos de actividad económica será crucial para salvaguardar la adecuación y la base de cotización de los sistemas de pensiones. Lograr esto puede implicar extender el acceso a los planes de pensiones a más tipos de trabajadores, así como obligarlos, empujarlos o incentivarlos a ahorrar para la jubilación». Además, añade: «Los Estados miembros pueden intentar impulsar los ingresos de las personas mayores complementando las pensiones legales con regímenes complementarios de alta calidad, seguros y rentables. Las políticas para facilitar la participación en tales esquemas dependen de las características específicas del sistema nacional de pensiones y deben considerar el costo fiscal y el efecto distributivo de las medidas».

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 55

Por otra parte, como ya hacía el Libro Blanco sobre las Pensiones, el Informe conjunto sobre Pensiones 2019 reitera que el objetivo de asegurar una protección social adecuada se encuentra en estrecha relación con el objetivo de seguir removiendo los obstáculos a la movilidad de los trabajadores, incluidas tanto las que puedan derivar de las regulaciones internas sobre las pensiones públicas, como sobre los planes complementarios de pensiones; a este respecto se indica que: «Ajustar las condiciones de acumulación a diversos patrones de trabajo y mejorar la transferibilidad y transparencia de los derechos de pensión son importantes para que los sistemas de pensiones sigan siendo relevantes para una fuerza laboral diversa y profesionalmente móvil». La voluntad de crear un mercado interior europeo que garantice, entre otras cosas, la libre circulación de trabajadores y la unión económica y monetaria constituye una de las fases elementales del proceso de construcción e integración europea que, en último término, es la razón de ser de la Unión Europea.

#### IV. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA PREVISTA PARA ESPAÑA

En los estudios efectuados para la elaboración y reforma del Pacto de Toledo siempre ha ocupado un capítulo específico el tratamiento de la evolución demográfica prevista para España. Los tres principales datos que definen nuestro futuro demográfico son el incremento de la esperanza de vida, la caída de la natalidad y el envejecimiento de la población; así se desprende de las cifras y explicaciones que ofrecen diferentes estudios, entre los que por su relevancia cobran natural protagonismo los ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística. Las proyecciones sobre la evolución demográfica española vienen anunciando, en líneas generales, que el estancamiento de la natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida al nacer están transformando la estructura de la pirámide de población española, de tal manera que está ganando progresiva importancia el colectivo de personas de más de 67 años.

A los efectos que aquí interesan, resulta ilustrativo el dato de que a comienzos del siglo XX la esperanza media de vida de los españoles se situaba en torno a los 35 años, circunstancia que contrasta notablemente con las cifras actuales; en este sentido, entre 1994 y 2019 la esperanza de vida al nacimiento de los hombres ha pasado de 74,4 a 80,9 años y la de las mujeres de 81,6 a 86,2 años, según los indicadores demográficos básicos que publica el INE (Proyecciones de población 2020-2070)<sup>29</sup>.

Más en concreto, como ya se puso reiteradamente de relieve en los sucesivos informes que la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo elaboró en 2003 y 2011<sup>30</sup>, las proyecciones para los próximos 50 años reflejan un muy ligero aumento del indicador coyuntural de fecundidad, el cual se verá acompañado de un progresivo aumento de la esperanza de vida al nacer; todo ello traerá como consecuencia necesaria un saldo vegetativo negativo (más defunciones que nacimientos) y un paulatino envejecimiento de la población.

El colectivo de personas con más de 67 años de edad —perceptoras potenciales de pensión (a medida que vaya aplicándose el retraso paulatino de la edad de jubilación previsto en la Ley General de la Seguridad Social)— irá ganando en importancia numérica al colectivo de personas con menos de 67 años —a su vez, potenciales cotizantes de la Seguridad Social—. De este modo, según las previsiones de la Seguridad Social, cabe calcular que para 2030 la cifra actual de 9.696.000 pensiones se elevará a un número aproximado de 11,4 millones, cifra que crecerá hasta 14,3 millones en 2050 y hasta 14,1 millones en 2060<sup>31</sup>.

Con carácter orientativo cabe señalar que en el año 2019, según los últimos datos que ha hecho públicos el INE, la esperanza de vida (no al nacer, sino una vez cumplidos 65 años) era de 19,5 años para los varones, y de 23,4 años para las mujeres. A partir del año 2049 se calcula que la esperanza de vida se incrementará hasta alcanzar los 21,8 años en los hombres y 25,4 en las mujeres. Según tales proyecciones, para el año 2069 la esperanza media de vida al alcanzar los 65 años crecerá, aproximadamente en 3,0 años más para los hombres y 2,8 para las mujeres, respecto a los datos de 2019; asimismo, el porcentaje de población de 65 o más años, que actualmente se sitúa en el 19,6% del total pasaría a ser del 26,5% en 2035 y llegaría al 28,6% en cincuenta años.

<sup>29</sup> En el Anexo estadístico se incluyen dos tablas (ver cuadros números 1 y 2), basadas en estudios del INE, relativas a la evolución de las esperanzas de vida en España por grupos de edad y por sexos entre los años 1900 y 2019.

<sup>30</sup> Véase el «Informe de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo», BOCG, de 2 de octubre de 2003, páginas 34 y siguientes. En la misma línea, cabe remitirse al «Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo», BOCG, de 31 de enero de 2011, páginas 19 y siguientes.

<sup>31</sup> De manera más gráfica pueden verse estas proyecciones en el cuadro número 5 del Anexo Estadístico.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 56

La baja natalidad y el envejecimiento de la población en España son los dos principales rasgos que definen nuestro futuro demográfico; así se desprende de las cifras y explicaciones que ofrecen diferentes estudios, entre los que cobran protagonismo los ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, cuyos pronósticos se resumen a continuación:

### A. Proyección de la población española para los próximos 15 años (2020-2035)<sup>32</sup>.

En caso de mantenerse las tendencias demográficas actuales España mantendría leve crecimiento demográfico en los próximos años, producido por un saldo migratorio positivo y un saldo vegetativo (nacimientos menos defunciones) siempre en valores negativos. El crecimiento se situaría por debajo del 0,1% en los años 2020-2024 y se iría acelerando suavemente hasta una tasa del 0,26% en el año 2035. De esta forma, España superaría levemente los 48 millones de habitantes en 2035. Con ello, en el periodo 2020-2035 la población residente crecería en 1 millón (un 2,0%), frente a los 4,0 millones de incremento (9,3%) de los quince años previos. En promedio anual, el crecimiento demográfico sería de 63.633 habitantes, muy por debajo del crecimiento en 268.909 habitantes de los quince años previos. (Véase el cuadro número 3 del Anexo Estadístico, en relación con estos últimos datos, así como el cuadro número 3 bis que contiene la expresión de tales datos desagregados por sexo, edad y año).

a) **Crecimiento vegetativo a corto plazo.** Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, el número de nacimientos variará poco en los próximos 15 años. En 2019 se produjeron 357.924 nacimientos. El mínimo previsto se produciría en el año 2027 y serían 332.206 nacimientos; a partir de 2028 los nacimientos podrían comenzar a aumentar debido a la llegada a las edades de mayor fecundidad de generaciones cada vez más numerosas. En concreto, las nacidas a partir de la segunda mitad de los años 90. Pese a ello, los nacimientos siempre estarían por debajo de las defunciones. Para el año 2035 se estiman con 364.000 nacimientos. Este bajo número de nacimientos viene determinado por la propia estructura de nuestra pirámide poblacional, al estar alcanzando su edad fértil aquellas generaciones poco numerosas de mujeres que nacieron durante la crisis de natalidad de los 80 y 90. Si bien las proyecciones del INE contemplan una tendencia levemente positiva en el número de hijos por mujer (que alcanzaría los 1,31 en 2035, frente a 1,23 en 2019), esto no produciría un aumento significativo de nacimientos dada la reducción en el número de mujeres en edad fértil. Asimismo, en un futuro próximo la edad media de maternidad se situaría en torno a los 32 años de edad, manteniéndose constante en esa media durante los próximos tres lustros.

A su vez, en caso de mantenerse los ritmos de reducción de la mortalidad actualmente observados, la esperanza de vida al nacimiento en los próximos 15 años se incrementaría tanto en los varones (en 2,2 años hasta los 83,0 años) como en las mujeres (en 1,4 hasta los 87,6 años). Al mismo tiempo, conviene destacar, por su importancia para el futuro financiero del sistema de pensiones que la esperanza de vida de aquellos que cumplan 65 años aumentaría en aproximadamente 1,3 años para los hombres (hasta 20,8 años) y en un año para las mujeres (situándose en los 24,4 años en las mujeres) en los 15 próximos años.

No obstante, a pesar de estas continuas mejoras en la esperanza de vida, el número de defunciones de residentes en España continuaría con su tendencia creciente, a un ritmo promedio de unos 3.800 más cada año, debido al progresivo envejecimiento de la estructura de la población.

Con todo ello, el crecimiento vegetativo o natural de la población de España continuaría con su comportamiento decreciente, tras haber alcanzado el máximo de los últimos 25 años en 2008 (con un incremento de 134.305 personas). De esta forma, la diferencia entre nacimientos y defunciones que ha sido de -57.000 en el año 2019, llegaría a ser de casi -124.000 en el año 2035. (Véase el cuadro número 4 del Anexo Estadístico).

b) **Inmigración y emigración a corto plazo.** Las oscilaciones demográficas de origen migratorio están sujetas a variaciones muy intensas difícilmente previsibles; ello hace que los cálculos proyectados deban tomarse con cautela. En las proyecciones de población 2020-2070, publicadas por el INE en septiembre de 2020, se contempla que el saldo migratorio en España, aunque seguiría siendo positivo, se verá reducido durante los próximos años respecto de la tendencia de años recientes por efecto de la pandemia de Covid-19. Así, el INE ha previsto que el flujo inmigratorio, que se situó en 2019 en 749.000

<sup>32</sup> La Proyección de Población de España elaborada por el INE constituye una simulación estadística del tamaño y estructura demográfica de la población que residiría en España para los próximos 50 años y de sus comunidades autónomas y provincias en los próximos 15 años, en caso de mantenerse las tendencias y los comportamientos demográficos actualmente observados.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 57

inmigrantes (la cifra más alta en 10 años) se reduciría drásticamente en 2020 a 245.000 e iría recuperándose paulatinamente hasta un ritmo de 510.000 entradas en el año 2034.

En lo que se refiere a la emigración, España empezaría con 136.000 emigrantes en el año 2020, la cifra iniciaría una senda levemente ascendente que llegaría hasta los 278.000 en el año 2034.

De todo ello resulta un saldo migratorio exterior acumulado de más de tres millones y medio de personas en el periodo 2018-2032, situándose por encima de las 150.000 personas en la casi totalidad de los años de dicho periodo. (Véase el cuadro número 5 del Anexo Estadístico).

c) **Tasa de dependencia a corto plazo.** En un sentido económico amplio la tasa de dependencia se define como el cociente, expresado en porcentaje, entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años (que es la que potencialmente se encuentra en edad de trabajar). Esta tasa de dependencia, que se sitúa actualmente en un 54,2% se elevaría en más de 8,7 puntos durante los próximos 15 años hasta alcanzar un 62,9 por ciento. Este porcentaje resulta de los cálculos efectuados por el Instituto Nacional de Estadística, según los cuales el envejecimiento de la pirámide poblacional provocaría una ligera reducción de personas en edad de trabajar (de 16 a 64 años) de 1.050.000 efectivos (un 3,4%) en 15 años. Paralelamente, el grupo de edad de mayores de 64 años sería el que mostraría un incremento más notable, con 3,5 millones de personas más en 2033 (un 38,0%), alcanzando el 26,5% de la población total. (Véase el cuadro número 6 del Anexo Estadístico).

Sin embargo, para el sostenimiento financiero de las pensiones se utiliza un concepto más estricto de tasa de dependencia de la población mayor (*old-age dependency ratio*), que haría referencia al porcentaje de personas de 65 y más años con respecto a la población en edad de trabajar (normalmente integrada por las personas con una edad de entre 16 y 64 años). La tasa de dependencia de la población mayor de 64 años llegaría a ser de un 43,2% en el año 2035 frente al 30,2% estimado para 2020. (Véase el cuadro número 6 del Anexo Estadístico).

De manera resumida, en lo que interesa a la sostenibilidad del sistema de pensiones, los principales datos que se desprenden de las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística para los próximos quince años son que, entre 2020 y 2035 la población residente crecerá en un millón, alcanzando una cifra aproximada de 48,3 millones de personas. La distribución por edades, en orden a determinar la tasa de dependencia (amplia o estricta) que se llegaría a alcanzar en el año 2035 sería la siguiente: un 12,1 por ciento de la población tendría una edad inferior a 16 años; un 61,4 por ciento de los habitantes estaría en edad legal de trabajar (entre 16 y 64 años); y un 26,5 por ciento de la población tendría una edad superior a los 64 años. (Véase el cuadro número 7 del Anexo Estadístico).

### B. Proyección de la población española a 50 años (2020-2070).

Las últimas proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>33</sup>, actualizadas en septiembre de 2020, establecen también hipótesis para los próximos 50 años. Así, la estructura de la población española y las tendencias demográficas actuales nos llevarían a un escenario de crecimiento poblacional continuado producido por un saldo vegetativo negativo y un saldo migratorio mayor que el anterior y en sentido positivo. En 2070 la población en España alcanzaría los 50,6 millones de habitantes. No obstante, más allá de la proyección en el tamaño de la población —sujeto a las lógicas incertidumbres que toda proyección comporta— el dato más llamativo de esta simulación es el referido al envejecimiento al que se enfrenta la población española, que se podría ver frenado a partir de 2050-2060. La expresión gráfica de ese proceso se puede apreciar en el cuadro número 8 del Anexo Estadístico. Asimismo, una comparativa gráfica de la estructura demográfica de España entre 2018 y 2068 en los cuadros números 8 bis. Respecto a las tasas de dependencia a largo plazo, véase el cuadro número 8 ter.

a) **Crecimiento vegetativo a largo plazo.** La continuidad en el futuro de la baja natalidad actual, incluso en un contexto de saldo migratorio positivo, tendría como principal consecuencia que el número de nacimientos no fluctuaría mucho en los próximos 50 años, situándose para casi todo el periodo ligeramente por debajo de los 400.000 nacimientos. Se alcanzaría un máximo de 412.000 en el horizonte de la proyección, en 2069. Asimismo, de mantenerse las tendencias actuales, el número medio de hijos por mujer crecería muy paulatinamente de 1,31 en 2018 a 1,46 en 2067, si bien también se produciría un

<sup>33</sup> Esta proyección de población, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, consiste en una simulación estadística de la población que va a residir en España en los próximos 50 años, basada en una serie de hipótesis de evolución de cada uno de los fenómenos demográficos básicos que determinan el volumen y estructura de la misma: la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. El acierto de sus resultados está condicionado a que dichas hipótesis se terminen cumpliendo en la realidad.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 58

leve retraso de la edad media de maternidad que pasaría de 32,06 años en 2018 a 32,57 en 2067. Véase sobre estos extremos el cuadro 8 quater del Anexo Estadístico.

Por otro lado, de mantenerse los ritmos actuales de reducción de la incidencia de la mortalidad por edad sobre la población de España, la esperanza de vida al nacimiento alcanzaría los 85,8 años en los varones y los 90,0 años en las mujeres en el año 2069, incrementándose desde el año 2019 en 4,9 y 3,8 años, respectivamente. No obstante, el mayor tamaño poblacional y una estructura demográfica cada vez más envejecida producirían un continuo crecimiento del número anual de defunciones; con ello, el saldo entre nacimientos y defunciones sería negativo en todo el periodo, con dos periodos bien diferenciados. Desde los actuales -57.000 de 2019, el saldo iría descendiendo hasta alcanzar un mínimo de -270.000 en 2060 y a partir de ahí se podría producir una leve mejoría, de manera que en 2069 se situaría en -230.000. Estos indicadores pueden consultarse con mayor detalle en los cuadros 9 y 10 del Anexo Estadístico. Una comparativa de la esperanza de vida con el resto de los países de la Unión Europea en el cuadro 10 bis del Anexo Estadístico.

b) **Inmigración a largo plazo.** Ya se ha señalado con anterioridad que las oscilaciones migratorias son difícilmente calculables, dificultad aún mayor si tenemos en cuenta el largo plazo al que nos estamos refiriendo en el presente epígrafe. Teniendo en cuenta el crecimiento demográfico mundial (según Naciones Unidas se prevé un aumento cercano a 3.000 millones de habitantes en el mundo durante los próximos 50 años) y si persisten las grandes desigualdades de desarrollo económico entre los diferentes países, así como los problemas climáticos, entonces es previsible que las poblaciones van a continuar experimentando una movilidad sin precedentes, tanto a nivel regional como internacional. En su *informe World Population Prospects 2017*, la División de Población Naciones Unidas proyecta un aumento de cerca de tres mil millones de habitantes en el mundo durante los próximos 50 años (de manera más gráfica puede verse el resultado de estas proyecciones en el cuadro 10 ter del Anexo Estadístico)<sup>34</sup>.

Centrándonos en el caso español —con las cautelas que ya se han expresado— debe indicarse que, en lo referido al fenómeno migratorio, para el corto plazo (hasta 2035), el saldo migratorio acumulado de estos 15 años sería de 2,7 millones de personas. En estas nuevas proyecciones del INE se contempla el efecto de la COVID-19 que podría producir un descenso del saldo migratorio, aunque se estima siempre positivo, durante los próximos cinco años. La extensión a largo plazo de los comportamientos actualmente observados de la emigración exterior, en los que la tendencia en general es creciente, llevaría a España a presentar un saldo migratorio externo positivo de 12,2 millones de migrantes netos en los próximos 50 años. (Véanse los cuadros números 11 y 11 bis del Anexo Estadístico).

### C. Otras proyecciones demográficas (Eurostat y AIReF).

Junto con las proyecciones demográficas efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística, existen estudios elaborados en el seno de las instituciones comunitarias que ponen en conexión evolución demográfica y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Concretamente, según las proyecciones europeas para el periodo 2019-2100 (publicadas por Eurostat en abril de 2020<sup>35</sup>), la principal diferencia respecto a las conclusiones anteriormente descritas está en la proyección de los saldos migratorios, que Eurostat proyecta más altos a corto plazo (no se tuvo en cuenta al efecto de la COVID-19) y más bajos, aunque también siempre positivos, a largo plazo.

Si nos centramos en un análisis de la tasa de dependencia de la población de 65 años o más vemos que en el año 2019 en España es del 29,5 por ciento, estando por debajo de la media UE-27 (que alcanzaba un 31,4 por ciento). En 2035, según estos datos, la tasa de dependencia de la población de 65 años o más en España se elevaría a un 42,8 por ciento, con lo cual seguiría permaneciendo por debajo de la media de los países de la UE-27 en los que dicha tasa crecería hasta una media de un 43,2 por ciento. A más largo plazo, en 2070, el informe conjunto pronostica que la tasa de dependencia española se situaría claramente por encima de la tasa media europea con un porcentaje de un 57,5 por ciento, frente al 54,0 por ciento de media en los países de la UE-27. (Véase el cuadro número 12 del Anexo Estadístico). Un análisis de las tasas de dependencia demográfica en los países de la OCDE en el Informe OCDE «Pensions at a Glance» 2017 del que se extrae el cuadro 13 del Anexo Estadístico.

<sup>34</sup> Pueden consultarse estas proyecciones con una mayor amplitud en el siguiente enlace: <https://population.un.org/wpp/>

<sup>35</sup> Se toma como base para expresar las conclusiones de las instituciones comunitarias, el Informe de Eurostat que figura en el siguiente link: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/proj\\_esms\\_an1.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/proj_esms_an1.pdf)

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 59

Por otra parte, según las estimaciones de la AIReF, la población aumentará hasta 54 millones en 2050, en tanto que la población en edad de trabajar disminuirá desde 2030 lo cual, lógicamente, influirá en la evolución de la tasa de dependencia. Dichas estimaciones se fundamentan en<sup>36</sup>:

— Migración. Flujos de entradas anuales netas, promedio en el periodo 2018-2050, de 335.000 personas.

— Fecundidad. Evolución del número de hijos por mujer que crecerá de 1,24 hijos por mujer en 2019 (1,17 españolas) hasta alcanzar 1,4 hijos por mujer en 2050.

— Esperanza de vida. Se prevén mejoras continuadas de esperanza de vida aunque a menor ritmo que en décadas pasadas. En ese sentido se calcula que el aumento por década será de un año, frente a los dos años de incremento que se ha producido entre 2000 y 2020.

### D. Efecto de la COVID-19 en las proyecciones de población.

Resulta prematuro aún hacer cálculos sobre las posibles consecuencias que la pandemia por COVID-19 puede tener sobre la evolución demográfica en el medio y largo plazo, dado que dicha pandemia todavía no ha finalizado; no obstante, existen ya algunas proyecciones al respecto.

En cuanto al impacto COVID-19, la AIReF estima que en 2020 la esperanza de vida al nacer de los hombres se situaría en 79,8 años frente a los 80,7 años en ausencia de esta enfermedad. En el caso de las mujeres, la esperanza de vida en 2020 se situaría en 85,2 años, frente a los 86,1 años en ausencia de esta enfermedad.

El Instituto Nacional de Estadística también ha tenido en cuenta el efecto de la pandemia COVID-19 en sus proyecciones demográficas. En concreto, para estas proyecciones (según información publicada el 22 de septiembre de 2020) se ha tenido en cuenta la sobremortalidad observada hasta el mes de julio de 2020, así como la disminución experimentada en los últimos meses en la inmigración y en la emigración.

En esas condiciones, según el INE, el efecto de la COVID-19 que se ha contemplado en las hipótesis sería:

— Se proyecta una disminución de los movimientos migratorios con el exterior, de forma que se rompe la tendencia de los últimos años. El saldo migratorio en 2020 sería positivo, pero muy bajo. Desde 2021 se proyecta un paulatino aumento, pero sin alcanzar los niveles observados en los años anteriores. Esto hace que la población crezca durante los primeros años de la proyección más lentamente de lo previsto en proyecciones anteriores.

— Se proyecta que la mortalidad se va a ver afectada solo durante 2020. El año 2021 se proyecta con una mortalidad normal.

— No se proyecta ningún impacto en los nacimientos, dado que no hay aún evidencias de ningún tipo. Tampoco se introduce ninguna hipótesis adicional sobre las migraciones interiores. Las evidencias son insuficientes para establecer nuevas hipótesis sobre los cambios de residencia entre provincias más allá de la ralentización observada en 2020.

### V. RECOMENDACIONES

#### Consideración preliminar.

El respeto y el cuidado de los más débiles es el mejor índice para medir la calidad humana de una sociedad. El Pacto de Toledo nació para que no sufran incertidumbre alguna, sobre el mantenimiento de los medios económicos dignos que merecen, los integrantes de un colectivo tan sensible como el de los pensionistas, un colectivo del que forman parte nuestros ancianos, nuestros enfermos, nuestras viudas o nuestros huérfanos; un colectivo que —antes o después— acabará acogiéndonos a todos, porque los riesgos económicos vinculados a la enfermedad, la vejez o la muerte jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación de nuestra sociedad.

El Pacto de Toledo persigue establecer las bases para que los poderes públicos tomen sus decisiones en materia de pensiones, sabiendo que están abocados a respetar un equilibrio preciso entre la austeridad

<sup>36</sup> En el Anexo Estadístico se incluyen —cuadros 14, 14 bis y 14 ter— las correspondientes curvas que resumen las proyecciones efectuadas por la AIReF en relación con la emigración, fecundidad y esperanza de vida, como principales factores que determinarán la evolución demográfica española en los próximos 30 años.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 60

y la generosidad, un equilibrio que nos asegure a todos que el sistema no va a quebrar y, a la vez, nos aleje de aquellos antiguos modelos de sociedad tan tacaños que —como justo castigo a su avaricia— padecían, a la vez, todas las mezquinas preocupaciones del rico y todas las miserias y penalidades del pobre.

El consenso es el elemento político indispensable para adoptar los criterios necesarios para asegurar un equilibrio razonable entre sostenibilidad financiera y adecuación de las pensiones.

Es más que centenaria la idea de unas medidas públicas de seguridad social que, a finales del siglo XIX, auspiciara la Comisión de Reformas Sociales. Entre los frutos de aquella iniciativa estuvieron la vieja Ley de Accidentes de trabajo de 1900, la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, o el Seguro de Retiro Obrero Obligatoria en 1919.

Desde entonces, la Seguridad Social ha formado parte de la historia de España. España no es hoy —ni mucho menos— el país atrasado que era entonces, es una de las grandes economías del mundo y su seguridad social figura entre las mejores. Nuestra seguridad social, es, debe ser y seguirá siendo el instrumento esencial de vertebración, integración y cohesión social que da cumplimiento adecuado al espíritu de diversos mandatos constitucionales, mandatos que obligan a los poderes públicos a mantener un sistema de medidas que garanticen a todos los ciudadanos una asistencia y unas prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Con ello, la Constitución exige un sistema público que gestione unas prestaciones básicas que, siendo universales, deben concentrarse, además, en la protección de sectores de población potencialmente más sensibles, como son la familia, los niños, los desempleados, los enfermos, las personas con discapacidades físicas, sensoriales o psíquicas o quienes alcancen la tercera edad.

Nuestra Constitución incluye estas orientaciones entre los principios rectores de la política social y económica, lo cual determina que el reconocimiento, el respeto y la protección de estos principios informen la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos.

Si no somos capaces de asegurar que sigan vivos y plenamente vigentes estos principios, entonces sería vana la voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada y de garantizar la convivencia conforme a un orden económico y social justo, que la Nación española proclama como preámbulo de su Constitución.

El Pacto de Toledo se fundamenta en el compromiso firme y duradero de velar por que no se vean mermados los derechos que dimanar de la formulación social del Estado; derechos que son posibles gracias a la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, propia del sistema de reparto, que nos vincula unos a otros por encima de la mera justicia contable que es propia de los sistemas de capitalización; y derechos, en suma, que son el patrimonio común que han heredado todas las mujeres y hombres de bien que, con su esfuerzo, contribuyen a la riqueza nacional, aumentan el bienestar público y reafirman cada nuevo día la fe cierta en el progreso humano.

### Recomendaciones:

#### 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.

El sistema español de Seguridad Social, fruto de la acción y el esfuerzo de cinco generaciones, constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada.

El derecho de los españoles a la Seguridad Social viene configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva y se basa en los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia.

La ciudadanía ha de ser partícipe de estos principios, que se traducen en un adecuado y necesario modelo de protección social; en esta línea es muy importante que la juventud sea sensible a esta situación, y que disponga de un mejor conocimiento de los citados principios, de los derechos de los que dispone desde el momento en que queda incluida en el sistema de Seguridad Social, así como de las obligaciones que deberá cumplir. Las personas jóvenes son protagonistas esenciales en el fortalecimiento del sistema de Seguridad Social; que recuperen la confianza perdida en el mismo exige la adopción de cuantas medidas sean necesarias para hacerlas partícipes de la necesidad de su recomposición y de sus bondades.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Por todo ello, reiterando y actualizando la Recomendación 0 del Pacto de Toledo de 2011, el Congreso de los Diputados:

— Reafirma su compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y en el seno de cada generación, y a través del reparto equitativo de las cargas.

— Se opone a cualquier transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema.

— Considera que el actual sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, da una respuesta protectora frente a las situaciones de necesidad en que pueden encontrarse trabajadores, pensionistas, y sus familiares, por lo que no parece adecuado parcelar el mismo, en función del origen de la necesidad a proteger, modificando su naturaleza en orden a su financiación, puesto que ese cambio afectaría de igual modo a la propia regulación de las pensiones afectadas.

— Por último, reitera que la financiación de la Seguridad Social ha de adecuarse a la naturaleza de las prestaciones, de modo que las no contributivas y los servicios de carácter universal se financien a través de aportaciones del Estado a la Seguridad Social, al tiempo que las cotizaciones sociales sean la fuente básica de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, sin perjuicio de los apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, que pudieran necesitarse para asegurar la sostenibilidad del sistema y la suficiencia de sus prestaciones.

### **1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.**

Desde 1995 la Comisión ha venido defendiendo la necesidad de clarificar la naturaleza de las fuentes de financiación de la Seguridad Social y, a partir de ella, hacer efectivo el principio de separación de éstas. En virtud de dicho principio, las cotizaciones sociales deben ser destinadas exclusivamente a financiar prestaciones contributivas —sin perjuicio de aportaciones que el Estado pudiera realizar en su condición de garante del sistema—, mientras que la financiación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y la de aquellas otras prestaciones universales, vinculadas a otros pilares del sistema de protección social en su conjunto, ha de efectuarse exclusivamente a través de aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

En 2011 la Comisión constató los avances que se habían producido en esta materia, concluyendo que la culminación de este proceso únicamente estaba pendiente de la asunción plena de la financiación de los complementos de mínimos por parte de los Presupuestos Generales del Estado. En tal sentido, instaba a completar esta tarea urgentemente y de forma prioritaria, mandato al que se dio cumplimiento en 2013, un año antes del plazo legal inicialmente previsto.

No obstante, la Comisión también constata que las cotizaciones sociales continúan sufragando gastos de naturaleza no contributiva que, en sentido estricto, deberían ser asumidos por el Estado a través de aportaciones a los presupuestos de la Seguridad Social. No es un asunto menor; el hecho de que las cuotas de empresas y trabajadores sean utilizadas para financiar políticas estatales con entidad propia, más allá de la Seguridad Social, explicaría en buena medida el déficit actualmente existente. Por eso, esta nueva fase del proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social ha de constituir un paso decisivo para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo y una contribución relevante a efectos de garantizar la sostenibilidad del modelo en el largo plazo.

En esta línea, la Comisión sostiene que las siguientes prestaciones, políticas o partidas —hoy financiadas con cargo a las cotizaciones de la Seguridad Social— deben contar con una financiación tributaria.

Cabe comenzar por las reducciones en la cotización, las cuales pueden constituir un valioso instrumento para incentivar el acceso o el mantenimiento en el empleo de determinados colectivos, pero cuya financiación no debe hacerse con cargo a recursos propios de la Seguridad Social. Por su parte, la otra cara de las políticas de empleo también debe ser objeto de ajuste, de forma que el Estado sufrague las prestaciones «asistenciales» (no contributivas) dentro del sistema de protección por desempleo.

Igualmente pueden considerarse cargas financieramente impropias del sistema contributivo las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades, el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

actividades desarrolladas por jóvenes en formación. Todas ellas son medidas que, en puridad, no pertenecen al ámbito contributivo de la Seguridad Social y que, por tal razón, deberían ser objeto de financiación por la fiscalidad general.

Mención especial merece la financiación de las políticas vinculadas a la protección de la familia y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Una parte de las prestaciones familiares ya son hoy financiadas mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social. Sin embargo, toda la acción protectora relacionada con el nacimiento y cuidado del menor y las situaciones asimiladas al alta por cuidado de familiares sigue siendo sufragada con cargo a cotizaciones sociales. Dado el interés público en la configuración de esas prestaciones, parece razonable exigir que al menos una parte de las mismas sea sufragada por el Estado, singularmente las prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor, así como el complemento de pensión regulado en el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social. La misma solución debería aplicarse a los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas, dada su naturaleza asistencial no contributiva.

La asunción progresiva por el Estado de esta relación de gastos —que impropia mente financian las cotizaciones sociales— ha de implicar la modificación del artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social y debe ajustarse a un calendario que permita acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos del sistema en un plazo breve de tiempo que no podrá exceder del año 2023. De este modo, se obtendrá un diagnóstico preciso de la situación financiera del sistema y con ello se contribuirá de forma decisiva a rebajar la alarma que las actuales dificultades financieras han generado y, en el largo plazo, a reforzar su sostenibilidad.

La Comisión considera fundamental que la ciudadanía tenga una imagen fidedigna de la situación de la Seguridad Social a partir del conocimiento preciso del decisivo papel que ha desempeñado en la construcción de las instituciones de nuestro Estado de bienestar. Para ello ha de elaborarse un estudio que refleje en qué medida las cotizaciones sociales asumieron durante años el peso de la financiación de otras políticas del Estado. A los efectos de cuantificar esa formidable aportación hemos de remitirnos a los datos que ofrece el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2018.

Si las cotizaciones se hubieran limitado a financiar prestaciones de naturaleza estrictamente contributiva, se habrían evitado dos problemas:

En primer lugar, las tensiones generadas por la sobrecarga de las cotizaciones han alentado un falso conflicto intergeneracional que oculta que, durante años, los excedentes del sistema se utilizaron para financiar otras políticas sociales y el desarrollo del propio sistema del Estado del Bienestar.

En segundo lugar, el desequilibrio presupuestario ha derivado en la concesión de préstamos del Estado a la Seguridad Social, cuando las reservas financieras del sistema habrían sido suficientes para cubrir las prestaciones contributivas. Ello ha generado una imagen distorsionada de desequilibrio del sistema, generando alarmismo e incertidumbre a los pensionistas y al conjunto de la población.

Por último, la Comisión reitera, como hizo en 2011, que: «La resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos, concedidos en su día por el Estado a la Seguridad Social para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas del ejercicio de sus competencias, podría resolverse, —si conviene a las Administraciones afectadas y por el procedimiento que legalmente corresponda— permitiendo a las Administraciones titulares de la gestión adquirir la plena titularidad dominical de los establecimientos donde se ubican los servicios de referencia». Dicha transferencia habría de efectuarse, en su caso, sin ocasionar menoscabo alguno en los derechos económico-patrimoniales de la Seguridad Social.

### **2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.**

Como ha venido haciendo en el pasado, la Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio social y financiero del sistema de pensiones en el futuro.

Los pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas —generalmente al alza— que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida; por esa razón la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino a aumentar dicho poder adquisitivo —cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal-.

La Comisión constata que el vigente mecanismo de revalorización de las pensiones no goza del suficiente consenso político y social.

En este sentido la Comisión considera esencial, a los efectos de generar confianza en la ciudadanía, recuperar el consenso de la Recomendación «Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones», aprobada en el año 2011 en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

Asimismo, la Comisión considera que el desarrollo de lo establecido en esta recomendación deberá ser consultado y debatido en el seno de esta Comisión.

En este orden de cuestiones la Comisión considera que la sostenibilidad del sistema 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 sea sufragada con cargo a otros recursos financieros, con pleno respeto a los distintos modelos de financiación existentes en el Estado.

### 3. Fondo de reserva.

La creación del Fondo de Reserva fue promovida por el Pacto de Toledo con el fin de que los excedentes financieros de los ejercicios presupuestarios en periodos de bonanza ofreciesen a los órganos rectores de la Seguridad Social un margen de maniobra para reaccionar frente a las fases bajas del ciclo económico y a tensiones coyunturales, sin necesidad de acudir a reducciones en las prestaciones o incrementos en las cotizaciones.

La gestión del Fondo de Reserva, y cualquier modificación de la normativa reguladora, ha de estar presidida por criterios de seguridad y solvencia. Asimismo, la disposición y uso del Fondo debe constreñirse estrictamente al pago de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social. En esa línea, la Comisión constata que la disminución del Fondo obedece al persistente desequilibrio financiero que ha deteriorado las cuentas de la Seguridad Social durante demasiados ejercicios presupuestarios.

Por ello, una vez se recupere el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, debe retomarse la regla según la cual los excedentes de las cotizaciones, sin límite alguno, han de incorporarse al Fondo de Reserva.

La Comisión entiende que el Fondo de Reserva puede ser una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social. En este sentido, la Comisión manifiesta su preocupación ante la reducción del montante de activos del Fondo y la pérdida de capacidad para hacer frente a futuros retos financieros. Por tal razón, la Comisión considera que la caída de activos del Fondo en ningún caso se utilizará para justificar la reducción de la cuantía de las prestaciones y plantea la conveniencia de establecer un remanente mínimo del Fondo de Reserva, sujeto a una regla endurecida de disponibilidad.

Por último, la Comisión considera que el Fondo de Reserva no es el mecanismo adecuado para resolver desequilibrios financieros de naturaleza estructural. Tales desafíos solamente podrán atajarse con reformas igualmente estructurales, pero no con la mera constitución de unas reservas que serán siempre escasas frente a la magnitud de ese tipo de fenómenos.

### 4. Integración y convergencia de regímenes.

La Comisión insta a profundizar en el proceso de ordenación de los regímenes del sistema que permita llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia. El objetivo es alcanzar una protección social equiparable entre estos dos regímenes, a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos.

En esta línea, resulta conveniente finalizar la plena integración de los regímenes especiales, aplicando periodos transitorios que atiendan a las especialidades de los sectores de población acogidos a los mismos.

En relación con los sistemas especiales, la Comisión considera que, si existen motivos de utilidad colectiva que justifiquen un trato favorable en la cotización, deben contar con recursos financieros adicionales y específicos para asumir de manera diferenciada las obligaciones de pago. No obstante, debe analizarse la regulación actual de estos sistemas especiales para verificar si siguen manteniéndose

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento y, en su caso, proceder a su paulatina reordenación y simplificación, dando cuenta previamente a la Comisión del Pacto de Toledo.

Todas las medidas que desarrollen los acuerdos del Pacto de Toledo deben tener en cuenta la gran diversidad de trabajadores autónomos y facilitar mecanismos de participación de este colectivo en los procesos que les afecten. En este terreno, la Comisión recomienda continuar avanzando en la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los autónomos con los del Régimen General, junto a medidas que contemplen la jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial, pero que a la vez permitan aplicar los controles necesarios para evitar un uso inadecuado de tales opciones.

A juicio de la Comisión, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones exige que, de manera gradual y acomodándose a la gran variedad de situaciones del colectivo, se promuevan, en el marco del diálogo social, medidas para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a sus ingresos reales, de manera que no se vean perjudicados los elementales principios de contributividad y de solidaridad en los que se fundamenta el sistema. Dado que la baja cotización, característica de un colectivo que mayoritariamente cotiza por la base mínima, es la causa principal de sus reducidas pensiones, este nuevo sistema ha de repercutir en la mejora del grado de suficiencia de sus prestaciones futuras.

En esta misma línea, aunque se observan avances en los últimos años, la Comisión apuesta por mantener y reforzar los controles para que la cotización a la Seguridad Social, en todos sus regímenes, refleje la remuneración obtenida de cualquiera de los trabajos realizados en todos los sectores de actividad económica.

Finalmente, pese a que el régimen de clases pasivas es un régimen especial a extinguir desde 2011, resulta necesario avanzar en su convergencia con las condiciones del Régimen General, evitando la existencia de discriminaciones, pero sin provocar repercusión alguna sobre los derechos adquiridos por los beneficiarios de dicho régimen.

### **5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.**

El sistema público de pensiones español responde a una lógica esencialmente contributiva combinada con un marcado componente de solidaridad que se evidencia en la existencia de pensiones mínimas o en la relación no lineal entre la base de cotización y la pensión máxima, entre otros ejemplos. Siguiendo esta línea, todas las reformas que se adopten en el futuro deberán mantener una combinación equilibrada entre contributividad, solidaridad y suficiencia, como señas de identidad del modelo.

La Comisión considera adecuado mantener en quince años el periodo mínimo de cotización necesario para acceder a una pensión contributiva de la Seguridad Social, al igual que la preservación y mejora de las pensiones mínimas con una estructura y cuantías que no supongan un desincentivo a la cotización. En cualquier caso, la existencia de periodos mínimos de cotización y su posterior aplicación para el cálculo de la base reguladora debe adaptarse a las especificidades de cada modalidad de pensión.

La progresiva ampliación de 15 a 25 años del periodo de tiempo utilizado para el cálculo de la base reguladora —que culminará en 2022— implica un reforzamiento de la contributividad del sistema de pensiones. No obstante, la Comisión considera importante evaluar, a la mayor brevedad posible, su impacto en función del tipo de carrera profesional del trabajador, a menudo marcada por periodos de desempleo y de precariedad. Dicha evaluación debe contemplar, también, otras medidas como la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión. En particular, esta solución puede resultar interesante en supuestos como el de personas que, a partir de una determinada edad y durante un largo periodo de tiempo, hayan experimentado una reducción significativa de las bases de cotización. Igualmente se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, prevista en la Ley. Por último, dentro de este proceso de evaluación se pondrá especial cuidado en contemplar y paliar las consecuencias negativas que dichas ampliaciones podrían tener para la brecha de género en materia de pensiones.

Por otra parte, la Comisión considera indispensable que, con carácter general, las bases de cotización se adecúen a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya sea por cuenta ajena o propia. En este sentido, cabe valorar positivamente los avances realizados en los últimos años al incluir en la base de cotización del Régimen General conceptos anteriormente exentos; en coherencia con ello, se insta a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales. Con este

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

fin se ha de seguir mejorando los instrumentos de verificación de esos rendimientos y así evitar supuestos de elusión de cotizaciones.

La relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima debe guardar el necesario equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema. La Comisión considera que la relación entre ambas variables debe establecerse legalmente de forma clara y estable, siendo objeto del oportuno seguimiento.

### 6. Incentivos al empleo.

El empleo es un elemento clave del sistema de Seguridad Social; por ello, alcanzar el pleno empleo y su mayor estabilidad y calidad deben ser objetivos centrales de la sociedad española y, por ende, de la Seguridad Social. Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo con el principio de separación de fuentes, la financiación de los incentivos al empleo no podrá hacerse con cargo a las cotizaciones sociales.

La experiencia y la doctrina han demostrado que una política de incentivos generalizados anula su eficacia en la generación de nuevo empleo o en su mantenimiento. En este sentido, el sistema de incentivos debe concebirse como una herramienta excepcional y concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma singular. A este respecto, la Comisión considera que debe priorizarse a los colectivos de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y a las víctimas de violencia de género.

La Comisión insta a los poderes públicos a adoptar medidas de fomento de la contratación laboral de los parados de larga duración y, singularmente, de muy larga duración para que puedan acceder a una pensión digna en el futuro. Asimismo, dentro del marco del diálogo social, debe incentivarse el mantenimiento del empleo de los trabajadores ya contratados que tengan 55 o más años de edad.

La Comisión considera que la promoción del empleo de los jóvenes exige un examen diferenciado que se efectúa en una recomendación específica, bajo la rúbrica «Juventud y Seguridad Social».

### 7. Modernización e información al ciudadano.

Como ya hizo en 2011, la Comisión reitera la necesidad de concienciar a los ciudadanos de la importancia de sus carreras de cotización para sus futuras pensiones de jubilación; con ese fin, debe facilitarse de forma permanente información, tanto de los periodos cotizados a lo largo de su vida laboral, como del importe de las cotizaciones efectivamente realizadas.

La Comisión constata que la Administración de la Seguridad Social ha potenciado el uso de las nuevas tecnologías para la difusión de su información y ha posibilitado que las relaciones con los trabajadores, pensionistas y demás usuarios también se lleven a cabo a través de Internet.

Las nuevas tecnologías también han favorecido el cumplimiento de las obligaciones de empresas y trabajadores autónomos con la Seguridad Social, a través del desarrollo de servicios electrónicos de consulta de información y de gestión de trámites para los actos de inscripción de empresas y afiliación de trabajadores. En materia de cotizaciones se ha establecido un sistema ágil, sencillo y seguro (el sistema de liquidación directa) basado en la facturación de las cuotas a las empresas por la Administración de la Seguridad Social a través de medios electrónicos.

La Comisión insta al Gobierno a dar cumplimiento a las obligaciones de información contenidas en el artículo 17 de la Ley General de la Seguridad Social, de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

### 8. Gestión del sistema.

La legitimidad del sistema de Seguridad Social también está relacionada con una gestión eficaz y eficiente que responda, adecuadamente, con agilidad y de forma comprensible a las demandas de los ciudadanos.

Por ello, la Comisión mantiene la conveniencia de potenciar la mejora del sistema de Seguridad Social, incluida la correspondiente a su régimen económico, a través de una regulación integradora del modelo y las funciones propias del mismo, y de una gestión acorde a la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía.

A tal fin, la Comisión considera conveniente la creación de una agencia de Seguridad Social que garantice, no solo la oportuna simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia, sino la mejor

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

aplicación de los principios de solidaridad, igualdad en el trato y equidad entre generaciones que informan el sistema español de Seguridad Social.

Asimismo, para contribuir a la mejora de las funciones que desarrollan las distintas entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social y garantizar el carácter público de la gestión del sistema, la Comisión plantea la urgente necesidad de reforzar la dotación de las plantillas. En este sentido, resulta inaplazable abordar un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad Social; a tal efecto, debe programarse la cobertura ordenada, paulatina e ininterrumpida del desmesurado número de plazas que han ido quedando vacantes durante las últimas décadas en los diferentes niveles de gestión del sistema de Seguridad Social, a fin de evitar que la pérdida de recursos humanos pueda afectar a la atención eficiente, adecuada y ágil que la ciudadanía demanda de la Seguridad Social. Igualmente debe mantenerse la inversión en recursos electrónicos, así como en formación de las plantillas, dado que siguen constituyendo herramientas esenciales.

La Comisión defiende una más estrecha y adecuada coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos, apostando por el desarrollo de políticas cooperativas que permitan conocer con detalle el destino de las prestaciones y reforzar las mejores prácticas con el propósito de mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos.

Por último, la Comisión constata que, en supuestos de dificultades, las políticas de aplazamiento y fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social, han tenido unos efectos favorables para el mantenimiento del empleo y de la actividad de las empresas. Por ello, insta a analizar posibles mejoras en su aplicación, con criterios adecuados y claros para proceder a la correspondiente autorización administrativa que salvaguarden el equilibrio presupuestario del sistema.

### **9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.**

Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social cumplen un destacado papel dentro del sistema asumiendo la cobertura de las prestaciones correspondientes a las contingencias profesionales y colaborando en la gestión de otras prestaciones, como la incapacidad temporal.

En aras de reforzar su eficiencia es necesario completar el proceso de modernización y transparencia en su funcionamiento, incluyendo la regla de paridad en la composición de sus órganos de gobierno, así como dotarlas de cierto margen de flexibilidad en el uso de sus recursos que resulte compatible con un estricto control por la Seguridad Social, en idénticas condiciones al resto de los servicios que la componen.

Con el mismo objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia del sistema, se ha de avanzar en una mejor utilización de los recursos y experiencia de las Mutuas, en especial en los servicios traumatológicos, logrando un punto óptimo que ofrezca mejores servicios a los afiliados y un nivel de gasto adecuado en prestaciones.

Las Mutuas colaboradoras deben disponer de un presupuesto de ingresos acorde con las funciones que les son encomendadas, el cual debe ser fijado con los mismos criterios que el presupuesto de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

### **10. Lucha contra el fraude.**

Como ya afirmó la Comisión en 2011: «El acceso indebido a la protección social y las conductas fraudulentas para poder percibirla, además de sus implicaciones en el coste para el sistema, constituyen un elemento grave de deslegitimación social. Por ello, la Comisión insiste en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control de la correcta percepción de las prestaciones.

A su vez, la lucha contra la economía irregular, además de su incidencia en la competencia de las empresas, es una necesidad para que siga preservándose la estabilidad económica del sistema y para que se salvaguarden los futuros derechos de Seguridad Social de los trabajadores; por esa razón, se insta a combatir los efectos negativos que el empleo no declarado ocasiona a la Seguridad Social».

La lucha contra el fraude debe seguir comportando la aprobación de planes conjuntos entre Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior, de modo que, en la

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

medida de lo posible, todas estas administraciones puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos para la consecución de los siguientes objetivos:

Primero. El desarrollo de mecanismos que permitan un mayor control de la recaudación de los ingresos del sistema, gracias al afloramiento de economía sumergida, la reducción de la morosidad, la erradicación de empresas ficticias y, en general, de los comportamientos fraudulentos que afectan a las cotizaciones sociales.

Segundo. La persecución de las altas fraudulentas que simulan relaciones laborales; así como la clarificación de las lagunas legislativas bajo las que se ocultan abusos en la determinación del concreto régimen de afiliación en el que se debe cotizar (evitando el que correspondería utilizar, con arreglo al trabajo efectivamente realizado). En esta línea, deben reforzarse las acciones dirigidas a aflorar empleos sumergidos en ámbitos específicos, como el de los servicios a las personas y a las familias, siguiendo con experiencias de países de nuestro entorno que han conseguido normalizar la creación regular de puestos de trabajo en este sector y facilitar la formalización laboral de empleos ocultos preexistentes.

Tercero. La protección de los derechos de los colectivos más vulnerables, como los becarios, trabajadores sin afiliación o trabajadores autónomos dependientes.

Cuarto. La actualización de los mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones, especialmente las de incapacidad temporal, al objeto de garantizar tanto el control del fraude, como la protección de la salud de las personas trabajadoras.

Quinto. El refuerzo de los instrumentos y medios, materiales y humanos, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para luchar contra las infracciones laborales, así como el endurecimiento del régimen de sanciones a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

### 11. Contributividad.

En línea con contenidos anteriores del Pacto de Toledo y con experiencias del entorno europeo, la Comisión constata la necesidad de preservar y reforzar el principio de contributividad, entendido como la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador.

Paralelamente, la consecución de este objetivo debe, primero, combinarse con el principio de solidaridad en su triple dimensión generacional, sectorial y territorial, permitiendo una mejora de las pensiones más bajas que no desincentive el deber de cotizar; y, segundo, debe evitar las consecuencias negativas sobre la brecha de género en materia de pensiones a través de las fórmulas recogidas en la Recomendación «Mujer y Seguridad Social». Este tipo de medidas debe financiarse mediante la consignación presupuestaria correspondiente, con cargo a la tributación general y sin afectar, en modo alguno, a las cotizaciones propias de la Seguridad Social.

Asimismo, respecto al concreto período de cálculo que esté vigente en cada momento, la Comisión ya puso de relieve en 2011 que el principio de contributividad también ampara que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo. Sin perjuicio del objetivo de mantener una proporcionalidad adecuada entre el esfuerzo contributivo como cotizante y la pensión como jubilado, la Comisión insiste en la recomendación de arbitrar en cada momento las medidas transitorias oportunas que salvaguarden esa proporcionalidad, mediante el pertinente diálogo social y respetando el principio de suficiencia.

Singularmente, en los casos de vidas laborales muy prolongadas, y siempre que ello no ocasione un quebranto grave sobre la sostenibilidad financiera del sistema, cabría valorar la posibilidad de la inclusión de medidas que, con carácter excepcional, reconozcan la capacidad del beneficiario para descartar algún año concreto del período de cálculo ordinario o para escoger el específico tramo de la carrera de cotización sobre el que va a aplicarse la fórmula de cálculo para la determinación de su pensión.

### 12. Edad de jubilación.

La Comisión considera que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo debe aproximarse tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, respetando los casos de jubilaciones anticipadas por actividad penosa y de personas con carreras de cotización precarias. Para ello es necesario reforzar dos líneas básicas de actuación.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En primer lugar, debe fomentarse la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes. Así, se valoran positivamente los avances derivados de la modificación del régimen jurídico de la jubilación para conceder una mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador en la determinación de la cuantía de su pensión.

Igualmente, es necesario profundizar en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente. Merece así una valoración positiva la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional, si bien son necesarias nuevas medidas que favorezcan esta compatibilidad, sin que ello produzca menoscabo de las cuentas del sistema.

En el mismo sentido, debe reforzarse la coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores; en particular, cabe llamar la atención sobre las pensiones de incapacidad permanente y su conexión con el empleo, sobre la regulación del contrato de relevo y la jubilación parcial, sobre la cotización del empleo a tiempo parcial o sobre las entradas y salidas del empleo de los pensionistas, entre otros extremos.

También debe combatirse la discriminación por edad en nuestro mercado de trabajo, restringiendo al máximo el abandono prematuro de la vida laboral y la protección ante los despidos colectivos, como orientación de futuro en las políticas de igualdad, de acuerdo con las iniciativas de la Unión Europea. Para ello resulta clave que una de las prioridades de las políticas activas de empleo sea la recolocación de las personas de más edad y su mantenimiento en activo.

Como segunda gran línea de actuación en esta materia, la Comisión insta a los poderes públicos a atender las situaciones de vulnerabilidad que esta tendencia a la prolongación de la vida laboral puede generar en determinados colectivos.

Asimismo, la jubilación anticipada sigue utilizándose a menudo como una fórmula de regulación del empleo. A juicio de la Comisión, esta práctica debe modificarse reservándose esta modalidad de jubilación a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y que opten por acogerse a ella. En este punto, la Comisión considera esencial, previa identificación del colectivo, analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada, poniendo especial atención en la forma de acceso a la misma —voluntaria o forzada por las circunstancias—, los supuestos de carreras de cotización prolongadas y el sector de actividad en que se produzca la jubilación. A la vista de dicho análisis —una vez determinada la situación de aquellas jubilaciones anticipadas en las que la aplicación de coeficientes reductores pueda producir un efecto inequitativo— el Gobierno propondrá una respuesta, en el plazo máximo de 3 meses, a la Comisión del Pacto de Toledo.

Por otro lado, cabe recordar que, siguiendo la recomendación de esta Comisión en 2011, el ordenamiento vigente contempla la posibilidad de adelantar la edad de jubilación a algunos colectivos de trabajadores y trabajadoras que realizan actividades caracterizadas por la especial penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, con la contrapartida de asumir una cotización adicional a lo largo de su carrera profesional. La experiencia acumulada desde su aprobación, pone de manifiesto la necesidad de mejorar el marco normativo para favorecer la identificación de estos colectivos, de forma que se cumpla con la función de proteger a quienes sufran por tales circunstancias consecuencias negativas en su salud y/o vean reducida su esperanza de vida.

### **13. Prestaciones de viudedad y orfandad.**

La Comisión propone llevar a cabo de manera gradual la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia —en especial la de viudedad— en línea con lo ya demandado por el Pacto de Toledo en 2003 y que, pese a los avances, no fue llevado a término en su totalidad en la reforma de 2007.

Esta Comisión defiende el mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones, y entiende que esta naturaleza básica no puede ser modificada por la adopción de medidas que introduzcan criterios basados en condiciones específicas para el acceso a ellas (edad, renta, hijos, compatibilidades...).

La reforma integral de la viudedad pasa por acomodar la configuración de la pensión a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios, a fin de mejorar la protección de los pensionistas sin otros recursos, y de adecuar la protección de los colectivos menos vulnerables. En este sentido, la Comisión es consciente de que la baja proporción de mujeres que acceden a la pensión de jubilación, la brecha existente en la cuantía y la elevada edad de acceso a la

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

pensión de viudedad son circunstancias que deben tenerse muy presentes a la hora de impulsar las reformas en esta materia.

La Comisión considera que la acción protectora debe concentrarse en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad con 65 o más años, cuya pensión constituye su principal fuente de ingresos, al objeto de garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente. A tal efecto, el mecanismo más adecuado es, en línea con actuaciones previas, la elevación del porcentaje de la base reguladora de la pensión.

La Comisión recomienda al Gobierno estudiar los efectos que tendría en la cuantía de la pensión de viudedad tomar en consideración para su fórmula de cálculo los periodos de cotización acreditados por el causante, con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación.

Por otra parte, la Comisión considera que debe profundizarse en reformas de la pensión de viudedad encaminadas a suprimir toda discriminación injustificada que afecte a la persona beneficiaria de la pensión por no existir vínculo matrimonial previo, como singularmente ocurre con el requisito legal que, en último término, viene a determinar que los ingresos del eventual beneficiario/a durante el último año hayan sido inferiores a los ingresos del causante.

En relación con la orfandad, la Comisión constata el cumplimiento de la recomendación de 2011 de ampliar hasta 25 años el límite de edad de la pensión. También entiende que la progresiva reformulación de la pensión de viudedad debería llevar aparejada una mejora de las pensiones de orfandad, especialmente en la cuantía.

La Comisión recomienda homogeneizar y ordenar los límites de edad para el acceso y el mantenimiento de los diferentes derechos ligados a la cobertura familiar dentro del sistema de protección social.

Por último, debe analizarse la eficacia protectora de aquellas manifestaciones de las prestaciones de muerte y supervivencia establecidas cuando no existían prestaciones no contributivas, de modo que se libere al sistema contributivo de coberturas que deben tener su acomodo en los niveles no contributivos o asistenciales.

#### **14. Suprimida.**

#### **15. Solidaridad y garantía de suficiencia.**

Con arreglo a los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución, la Comisión considera que la solidaridad y la garantía de suficiencia son valores fundamentales del sistema de pensiones que, como tales, han de seguir reforzándose.

Como tal principio básico, la solidaridad se articula en las dos esferas, contributiva y no contributiva, de nuestra Seguridad Social. En el nivel contributivo, los mecanismos de solidaridad sirven para modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia. Por eso, puede afirmarse que el modo más coherente y equilibrado de reforzar la contributividad del sistema es el que, en paralelo, fortalece el componente solidario de la acción protectora como condición necesaria para garantizar en todo caso la suficiencia de las prestaciones. Por su parte, el nivel no contributivo es, por definición, un ámbito de protección basado en la solidaridad, pues las personas beneficiarias carecen de una carrera de cotización y de recursos económicos para hacer frente a una situación de necesidad. Sólo a través de prestaciones suficientes se evita el riesgo de pobreza.

En este sentido, la suficiencia actúa como garantía de la dignidad de la persona a la que se refiere el artículo 10 de nuestra Constitución, asegurando el nivel mínimo de recursos establecido en el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea. De ahí la importancia de contar con indicadores de suficiencia que a través de la delimitación de umbrales de referencia sirva para reforzar la efectividad de la lucha contra la pobreza.

Por ello, la Comisión considera necesario establecer alguna referencia adecuada (como puede ser la tasa de sustitución que relaciona la pensión media del sistema con el salario medio de los trabajadores ocupados) y un ámbito territorial de medición comparada (países más avanzados de la Unión Europea), que permita realizar un seguimiento continuo de su evolución y, en caso de desviación, adoptar las medidas oportunas. Así, del mismo modo que la Carta Social Europea establece una fórmula para considerar que un salario es digno, resulta necesario establecer un objetivo que defina la suficiencia de las pensiones.



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Gobierno debe realizar un seguimiento continuado de las estadísticas que delimitan los umbrales de pobreza con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea (Encuesta de Condiciones de Vida), al objeto de reorientar en caso de ser necesario, las políticas públicas incluyendo las pensiones.

La Comisión reitera su apoyo al mantenimiento de las cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión de nuestro sistema, con objeto de asegurar un umbral mínimo de rentas a todos los pensionistas que no dispongan de rentas alternativas. No obstante, la cuantía de tales complementos no debe ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento para no desincentivar la cotización.

Las mejoras para hacer efectivo este nivel de solidaridad deberán financiarse con cargo a la imposición general, como expresión de la solidaridad de la sociedad española y del principio de equidad intergeneracional. Las decisiones sobre los complementos por mínimos se deberán adoptar respetando la máxima coordinación posible con el ámbito no contributivo, con los sistemas asistenciales autonómicos y sin poner en cuestión el principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones.

Asimismo, es necesario continuar con el proceso de reordenación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social en coherencia con la distribución de competencias con las comunidades autónomas y corporaciones locales, para mejorar la cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; a tales efectos la tarjeta social digital deberá servir para recoger, de manera fiable y con independencia de su origen, la totalidad de las prestaciones asignadas a cada beneficiario. Un ejemplo claro, relacionado con dichas lagunas, sería la creación de una prestación no contributiva de orfandad (hoy inexistente con carácter general) o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares.

### 16. Sistemas complementarios.

Sin cuestionar la centralidad del sistema público de pensiones basado en un régimen financiero de reparto, el artículo 41 de la Constitución ampara el desarrollo de sistemas complementarios de carácter voluntario que, en línea con los países de nuestro entorno europeo, se articulan como mecanismos de naturaleza mixta. En su dimensión económico-financiera, son instrumentos de ahorro a medio y largo plazo para los trabajadores y herramienta de inversión bajo tutela de los poderes públicos. Pero también tienen como objetivo complementar —en ningún caso sustituir— las pensiones públicas.

Consciente del insuficiente e insatisfactorio recorrido que estas fórmulas han tenido hasta la fecha, la Comisión reafirma su apuesta por impulsar su implantación efectiva, atendiendo a la recuperación de los salarios y al fortalecimiento de la negociación colectiva, para lo que mantiene la recomendación de dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria. En esta línea, la Comisión subraya la necesidad de impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Estas entidades deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. En dicho sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta. En línea con lo planteado por la AIReF en su evaluación de los beneficios fiscales (julio de 2020) deberá dotarse a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros.

Asimismo, esta Comisión llama la atención sobre dos aspectos sustanciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: El establecimiento de un sistema de comunicación veraz y adecuado con los socios o titulares, cuya participación deberá ser periódica; y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias y de su desempeño en el proceso de generación de los complementos.

El tercer pilar estará integrado por los mecanismos de ahorro individual. La gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores;

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

de ello se desprende la necesidad de regular fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios.

### 17. Mujeres y Seguridad Social.

Las modificaciones normativas que se han operado en el ámbito de la Seguridad Social en los últimos años con el objetivo de reducir la brecha de pensiones entre hombres y mujeres han tenido una dimensión más reactiva o coyuntural que preventiva o estructural. Así, se han basado principalmente en el establecimiento de medidas puntuales correctoras de las disfunciones del propio sistema. Lo cierto es que, a pesar de que algunas de estas medidas tienen ya un largo recorrido, no han logrado una equiparación efectiva en la cobertura de mujeres y hombres. Ello evidencia la necesidad de medidas estructurales, tanto en materia laboral como en el ámbito específico de Seguridad Social, referidas a la propia configuración del sistema y a la forma de acceso a las prestaciones.

Con carácter general, y como presupuesto condicionante del acceso a las prestaciones de Seguridad Social, es necesario garantizar la igualdad efectiva en el ámbito laboral, tanto en el acceso al empleo como en las condiciones de trabajo, evitando que sean las mujeres las que tengan carreras profesionales más cortas, irregulares e inestables dada la repercusión negativa que tales circunstancias tienen en sus prestaciones.

En primer lugar, esto incluye acometer de modo enérgico la cuestión de los cuidados con el objetivo de que las carreras profesionales de quienes tengan personas dependientes a cargo no generen vacíos de cotización por esta causa. En este sentido, se ha de contribuir a potenciar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, particularmente en relación con los permisos parentales, y evitar la perpetuación de roles de cuidado. Adicionalmente, la Comisión insta a reformar la regulación de las prestaciones de riesgo durante el embarazo y la lactancia para asegurar que cumplen con su finalidad primando la adaptación del puesto y del tiempo de trabajo.

En segundo término, la igualdad retributiva resulta igualmente clave para la equiparación de las pensiones. Esta igualdad no solo ha de reflejarse en la cuantía de la base reguladora utilizada para el cálculo de la pensión, sino también en las carreras de cotización, pues al promover el reparto de responsabilidades se evita que sea la renta más baja la que asuma los sacrificios en los periodos cotizados. Por eso se requieren medidas que permitan identificar las discriminaciones retributivas y, sobre todo, garantizar que la remuneración es la misma por trabajo de igual valor.

En tercer lugar, deben introducirse las correcciones necesarias para evitar los perjuicios derivados de los vacíos involuntarios de cotización por la irregularidad de las carreras profesionales. Se trata de que las lagunas de cotización no causen un efecto desproporcionado en el cálculo de las pensiones y de favorecer el acceso pleno de las mujeres a pensiones propias. También el trabajo al servicio del hogar familiar requiere la eliminación de los elementos diferenciales respecto al régimen general ordinario, así como la ratificación Convenio de la OIT 189 de 2011, favoreciendo que el trabajo doméstico aflore. Y, además, debe reformarse la prestación por desempleo que sirve de enlace con la jubilación, teniendo presente su particular relevancia para las carreras profesionales cortas o irregulares y otras circunstancias que afectan, de manera particular, a las mujeres.

El cuarto ámbito de actuación atañe a los trabajadores/as a tiempo parcial, un colectivo que está integrado principalmente por mujeres, en un alto porcentaje no por libre elección. Siguiendo la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE, Sala Tercera, de 8 de mayo de 2019, Asunto Villar Láiz C-161/18) y del Tribunal Constitucional (en la misma línea, la STC 91/2019) se han de impulsar reformas que corrijan posibles tratamientos discriminatorios, con particular atención al cálculo de los periodos de carencia y la eliminación de las reducciones proporcionales en las cuantías aseguradas de rentas mínimas.

En quinto lugar, la Comisión llama la atención sobre la importancia de asegurar rentas mínimas suficientes, tanto en el ámbito contributivo como en el no contributivo, que permitan una subsistencia digna. Las mujeres son mayoría en la percepción de las pensiones más bajas y, por ello, una política igualitaria requiere una revisión del sistema de pensiones no contributivas, de los complementos por mínimos y de la pensión de viudedad, para garantizar progresivamente un umbral de garantía universal, suficiente y digno.

Finalmente, debe hacerse efectivo el principio de transversalidad en la elaboración de cualquier normativa o en la adopción de cualquier política, de modo que el impacto de género sea objeto de un

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 72

análisis específico y destacado, reforzando la intervención técnica de los organismos públicos independientes.

### **17 bis. Juventud y Seguridad Social.**

Los datos de ocupación por tramos de edad ponen de relieve las crecientes dificultades que las personas jóvenes encuentran para ocupar y conservar un puesto de trabajo. La Comisión es consciente de las negativas consecuencias que ello comporta para las futuras pensiones que corresponderán a quienes hoy son jóvenes.

En línea con lo anterior, la Comisión advierte de las dificultades de los jóvenes para acceder a un empleo y de su escasa protección social, como consecuencia de unas condiciones de trabajo precarias. El fracaso escolar, el abandono prematuro del sistema educativo y el alargamiento excesivo de los períodos formativos, dificultan o retrasan la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y disminuyen, también, sus años de cotización. Por ello, se requiere el impulso de políticas que faciliten la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, especialmente con el impulso de la formación profesional y de la interrelación universidad-empresa, así como una mejora del marco de las relaciones laborales que permita combatir las condiciones de precariedad que las mujeres y los hombres jóvenes soportan en la actualidad. En concreto, las altas tasas de temporalidad, parcialidad y elevados índices de rotación, así como los contratos de escasa duración, situaciones de subempleo o exceso de horas extraordinarias de realización obligatoria —en ocasiones sin remuneración— suponen un impedimento para la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas, perjudicando sus cotizaciones y, en consecuencia, sus futuras pensiones.

Dentro del marco descrito, la Comisión advierte también del descrédito que sufre nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud: Muchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que ésta no será suficiente para poder vivir dignamente. Por eso, ellos deben ser protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social. Es imprescindible que recuperen la confianza perdida en aquél, lo cual exige la adopción de medidas que les hagan partícipes de la necesidad de la preservación del sistema y de sus virtudes. Debe reforzarse la confianza de este colectivo en el Estado de Bienestar.

Por otro lado, la Comisión considera que se deben seguir adoptando medidas legislativas definitivas encaminadas a garantizar y a mejorar la protección social del colectivo de becarios; sin perjuicio de lo anterior, la Comisión es consciente de la débil posición de los becarios, por lo que exige una legislación que mejore su protección social y garantice el derecho constitucional a una carrera profesional adecuada y justa, junto a una programación de las actividades inspectoras encaminada a evitar abusos que oculten relaciones laborales fraudulentas.

### **18. Personas con discapacidad.**

La Comisión reafirma su convencimiento de que el sistema de Seguridad Social, como instrumento esencial de la política social, debe contribuir a que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma efectiva sus derechos de ciudadanía y, de esta forma, garantizar su plena inclusión y participación sociales.

En línea con la recomendación de 2011, nuestro ordenamiento jurídico dio pasos significativos en esta materia a través de la adaptación de la normativa española a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, así como de la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013).

A este respecto, la Comisión valora de forma positiva la articulación de medidas que refuerzan la cobertura social de estas personas, tales como el establecimiento de mecanismos de anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con grados de discapacidad que comporten menor esperanza de vida, la configuración de convenios especiales que posibilitan la inclusión en la Seguridad Social de personas que, en razón de su discapacidad, encuentran mayores dificultades para su inserción socio-laboral o la flexibilización de los umbrales de compatibilidad entre actividad lucrativa y pensiones no contributivas de incapacidad.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En esta línea, la Comisión reafirma que las personas con discapacidad constituyen un colectivo prioritario para los poderes públicos, tanto en términos de cobertura social, como de incorporación al mercado de trabajo en coordinación eficaz con las políticas activas de empleo.

En relación con este último aspecto, deben intensificarse las medidas dirigidas a eliminar los obstáculos a la activación de dichas personas, favoreciendo su acceso a un empleo digno, suficiente y de calidad. Para ello, la Comisión reitera que la legislación debe facilitar la incorporación inclusiva al mercado de trabajo de este colectivo y, también, propiciar su mantenimiento en su actividad profesional originaria en casos de discapacidad sobrevenida, coadyuvando a su plena autonomía y a su participación social efectiva.

Por otro lado, la Comisión subraya la necesidad de que el sistema de protección social considere a las personas con discapacidad —y, por extensión, a las familias que tienen en su seno a una persona con discapacidad— como una situación merecedora de especial protección, reforzando la cobertura en todas las contingencias en las que la discapacidad sea un hecho relevante.

En particular, la Comisión estima necesario seguir introduciendo modificaciones en la normativa de Seguridad Social que afecten, entre otras cuestiones, al régimen jurídico de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente y a su compatibilidad con la realización de un trabajo, evitando la litigiosidad existente en este ámbito.

Asimismo, deben mejorarse los niveles de protección de las personas con discapacidad en las prestaciones familiares de Seguridad Social (asignación económica por hijo e hija a cargo y pensión de orfandad), al tiempo que se corrigen los desajustes normativos que se hayan producido en las medidas de anticipación de la edad de jubilación, flexibilizando las regulaciones que se han revelado rígidas y que excluyen situaciones materialmente dignas de protección; en este sentido, también se analizará la problemática en el acceso anticipado a la pensión de jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad, en relación con las exigencias en el tiempo de cotización requerido, así como para resolver las dificultades que se presentan respecto a la acreditación del mismo. Además, las particularidades de este colectivo deben tenerse en cuenta en la ordenación de la prestación por nacimiento y cuidados de menor, y en la atención a las dificultades y los más intensos apoyos que las mujeres con discapacidad pueden necesitar durante el embarazo y en las primeras semanas tras el alumbramiento.

Finalmente, respecto del régimen legal de Seguridad Social de los funcionarios públicos (clases pasivas), las situaciones de discapacidad están lejos de haber alcanzado el grado de relevancia y protección del Régimen General. Se hace necesario trasladar al régimen de clases pasivas los avances producidos en aquél evitando así asimetrías injustificadas.

### 19. Trabajadores migrantes.

Los desafíos del sistema van a convertir la política migratoria en una pieza fundamental para el equilibrio demográfico, para el desarrollo y consolidación del mercado laboral y, como proyección de lo anterior, para el crecimiento económico y el fortalecimiento del sistema de pensiones. A la vista de la experiencia vivida en los primeros años del presente siglo, la Comisión considera que la llegada de trabajadores de otros países a lo largo de las próximas décadas ha de servir para hacer frente al reto demográfico, contribuyendo decisivamente al bienestar colectivo de una sociedad abierta, madura y moderna como la española.

Para ello, el flujo de migraciones debe canalizarse a través de mecanismos que garanticen la incorporación de personas migrantes al mercado de trabajo, así como el acceso a la protección social, con plenitud de derechos y obligaciones. En este sentido, la Comisión valora positivamente la articulación de canales para facilitar la inmigración legal, incluyendo cauces para la inmigración de carácter circular y/o estable. Construir esos puentes de inmigración legal permitiría mejorar el mercado de trabajo a partir de un adecuado diagnóstico de sus necesidades; además, ofrecería alternativas a la presión migratoria en países de origen, canalizándola legalmente, dentro de un enfoque global de la política migratoria, capaz de crear sinergias entre los países de origen y los países de destino.

La Comisión considera que la Seguridad Social deberá adecuar esos procesos a través de mecanismos que faciliten la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema, sin menoscabo de garantía alguna para las personas migrantes. En particular, requieren atención los procesos de gestión de autorizaciones de residencia y trabajo de las personas extranjeras menores de edad que llegan a España sin acompañamiento, con el fin de favorecer su incorporación plena al mercado laboral.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La Comisión es favorable a que se mantenga una supervisión constante sobre el adecuado cumplimiento de los convenios internacionales en materia de seguridad social, suscritos por España.

Asimismo, la Comisión defiende el refuerzo de los instrumentos de inspección y control para evitar situaciones que puedan conducir esa necesaria inmigración legal hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación. Asimismo, la Administración intensificará su deber de cuidado para evitar el racismo o la discriminación en el ámbito laboral, dada la mayor vulnerabilidad de las personas migrantes.

Por otro lado, se ha de favorecer la integración social de los trabajadores migrantes y la de sus familiares, cuya llegada debe ser facilitada. Los apoyos a la acogida e integración social de todos ellos resultan un todo, un binomio imprescindible para que la migración sea un fenómeno beneficioso y sea percibido como tal por la sociedad de acogida.

### **19 bis. Seguridad Social y Economía Digitalizada.**

El acelerado e imparable proceso de digitalización de la economía está transformando profundamente el entorno productivo con la intensificación de la robotización, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales. Estos fenómenos económicos afectan de forma directa a la organización del trabajo y a la ordenación de las relaciones laborales. Se trata de cambios trascendentales en su configuración que no deben poner en riesgo la centralidad de la actividad laboral. Pero conviene no olvidar que, más allá del mundo del trabajo, tales transformaciones también se proyectan sobre nuestro sistema de Seguridad Social.

Las novedosas formas de economía digitalizada abren grandes posibilidades y oportunidades para empresas y trabajadores que han de redundar en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, no deben pasarse por alto las consecuencias que esta transformación productiva podría tener en términos de desigualdad y de debilitamiento de la cohesión social ante el surgimiento de nuevas formas de empleo atípico y de autoempleo. Será necesario, por tanto, llevar a cabo las adaptaciones normativas que permitan la identificación y atención de nuevas necesidades sociales y colectivos vulnerables, al tiempo que se preservan las señas de identidad de nuestro modelo de protección social.

Como aproximación inicial a este importante desafío para la Seguridad Social, la Comisión quiere llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

En primer lugar, el nuevo entorno digital afecta directamente al encuadramiento de los trabajadores y trabajadoras dentro de la Seguridad Social en varios sentidos. Muchas actividades desarrolladas a través de plataformas digitales se caracterizan por ser esporádicas o marginales en función del tiempo de trabajo; resulta clave favorecer su inclusión dentro del sistema, como fórmula para combatir la economía informal y garantizar la protección ante situaciones de necesidad. Igualmente, en línea con la doctrina del Tribunal Supremo (STS 805/2020, de 25 de septiembre, Sala de lo Social) es imprescindible luchar contra el recurso a la figura del falso autónomo, y una reflexión específica acerca del trabajo autónomo económicamente dependiente (TRADE). Por otro lado, se hace necesario analizar y, en su caso, revisar el tratamiento que merecen las situaciones de pluriempleo y pluriactividad.

En segundo término, las características de las actividades desarrolladas a través de plataformas digitales pueden generar tensiones en la aplicación del tradicional esquema protector basado en el empleo estable y a tiempo completo. En concreto, la trazabilidad de la actividad desarrollada en el entorno digital —el ajuste del tiempo de prestación de servicios—, la intermitencia o incluso el carácter esporádico de esta modalidad de trabajo atípico pueden plantear un problema serio de ‘infra cotización’ y, como consecuencia de ello, de insuficiencia protectora. En el plano individual, este anómalo funcionamiento del sistema podría traducirse en prestaciones incapaces de garantizar suficiencia y adecuación; en el plano colectivo, tal insuficiencia amenaza con socavar las bases de la legitimidad del sistema de reparto, con sus efectos inmediatos en la solidaridad en que se basa ese mismo sistema.

Por ello, la Comisión subraya la importancia de impulsar actuaciones normativas en un doble sentido. Ante todo, se trata de redefinir la centralidad del trabajo —asalariado o autónomo— garantizando unas condiciones, laborales o de actividad, dignas y suficientes, que eviten la precariedad. Y, como segundo paso, hay que reforzar los mecanismos no contributivos, típicamente solidarios, del sistema: Sin cuestionar la lógica que subyace en la obligación de cotizar, se trata de compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales mediante mecanismos que preserven la adecuación de las prestaciones, una necesidad más acuciante, si cabe, ante la tendencia al reforzamiento de la contributividad.

Por último, es cierto que en este contexto de digitalización la previsible pérdida de peso del trabajo en la actividad productiva no parece anticipar una caída de los niveles de riqueza. Sin embargo, podría

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 75

afectar a los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social. El compromiso de esta Comisión con el sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional nos lleva a alertar, en línea con recomendaciones anteriores, sobre la necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo XX. Si la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el reto pasa por encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales. Se reforzaría así la estructura financiera del sistema a través de la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema, como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social.

### 20. Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.

La Comisión sigue considerando que la importancia social y económica y la complejidad jurídica de la Seguridad Social aconsejan que ésta siga siendo objeto de un tratamiento presupuestario propio, mediante una sección diferenciada en la ley de presupuestos generales del Estado, así como que se siga acomodando su tramitación presupuestaria a esa diferenciación, mediante un debate parlamentario específico de dicha sección.

En materia de seguimiento y evaluación del cumplimiento del Pacto de Toledo la Comisión es consciente de que las proyecciones a largo plazo tienen un elevado margen de incertidumbre, por lo que resulta indispensable una colaboración fluida y continuada (como la que innegablemente ha existido siempre) con diferentes instituciones públicas, como es el caso de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, entre otras. No obstante, en relación con esta última institución debe especificarse en su ley reguladora el deber de colaboración y asistencia a la Comisión del Pacto de Toledo cuando ésta lo precise para el desempeño de sus tareas de seguimiento, evaluación y reforma, dadas las connotaciones inequívocamente financieras que dichas tareas tienen.

Además, resulta necesario, a juicio de la Comisión, intensificar el seguimiento periódico de la suficiencia de las pensiones, del equilibrio financiero del sistema y de los resultados que se obtienen en materia de lucha contra el fraude a la Seguridad Social. En esta línea, dada la continuidad inherente a las tareas de seguimiento, se valora positivamente que la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo tenga naturaleza de comisión permanente. El Gobierno comparecerá anualmente ante la Comisión para informar de la situación de la Seguridad Social, en relación con el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Asimismo, como tarea a medio plazo y, a la vista del Informe de la AIReF, de 9 de enero de 2019, «Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social», el Gobierno informará a la Comisión de medidas posibles para hacer frente a los escenarios demográficos que se proyectan para el futuro.

Tampoco debe olvidarse que —sin perjuicio del protagonismo que ha correspondido al Congreso de los Diputados tanto en su redacción inicial, como en sus sucesivas reformas— el Pacto de Toledo es, también, un pacto de contenido eminentemente laboral en el que, por lógica, deben participar los interlocutores sociales. De hecho, así ha ocurrido siempre durante sus más de 25 años de vida. Por consiguiente, resulta indispensable que, tras su aprobación por la cámara, la Presidencia del Congreso de los Diputados traslade formalmente estas recomendaciones a las organizaciones sindicales y empresariales que actúan como interlocutores sociales.

Por último, transcurridos al menos cinco años desde su aprobación, el Congreso de los Diputados habrá de proceder a una revisión general de las recomendaciones del Pacto de Toledo, así como a una evaluación de su grado de cumplimiento, mediante los instrumentos parlamentarios específicos para ello.

## VI. RESUMEN

El presente Resumen no sustituye al texto auténtico de las recomendaciones originales.

### Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.

- Rechaza la sustitución del sistema de reparto por otro de capitalización.
- La financiación del sistema de la Seguridad Social debe adecuarse a la naturaleza de la protección, de modo que las prestaciones no contributivas se financien mediante aportaciones del Estado.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

### **Recomendación 1: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.**

Separación de fuentes:

- Las cotizaciones sociales deben ser destinadas exclusivamente a financiar prestaciones contributivas.
- La financiación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social ha de efectuarse exclusivamente a través de aportaciones del Estado.

Existen gastos hasta ahora sufragados por la Seguridad Social que deben ser asumidos por el Estado con financiación tributaria (con cargo a sus Presupuestos Generales), según un calendario que permita superar el déficit financiero de la Seguridad Social no más tarde de 2023.

### **Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.**

La Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas mediante la revalorización anual de sus pensiones en base al IPC real, así como su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas para asegurar el futuro equilibrio social y financiero del sistema.

### **Recomendación 3: Fondo de reserva.**

- La disminución del Fondo obedece al persistente desequilibrio financiero que ha deteriorado las cuentas de la Seguridad Social durante sucesivos ejercicios presupuestarios, siendo conveniente establecer un remanente mínimo sujeto a una regla endurecida de disponibilidad.
- Una vez que se recupere el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, debe retomarse la regla según la cual los excedentes de las cotizaciones, sin límite alguno, han de incorporarse al Fondo de Reserva, así como que la disposición de sus activos debe ajustarse estrictamente al pago de prestaciones de naturaleza contributiva.
- El Fondo de Reserva puede ser una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social, pero no es el mecanismo adecuado para resolver desequilibrios financieros de naturaleza estructural.

### **Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes.**

Se requiere un análisis de convergencia de los diferentes regímenes hasta reducirlos a dos: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. Se debe continuar avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General. Deben promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales.

### **Recomendación 5: Adecuación de las bases y periodos de cotización.**

- Evaluación de la ampliación de la progresiva del período de cálculo de la base reguladora de las pensiones.
- Evaluación de la ampliación del periodo cotizado exigible, por Ley, para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora.
- Resulta adecuado el mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización.

### **Recomendación 6: Incentivos al empleo.**

El sistema de incentivos debe concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial. A este respecto, solamente debe priorizarse con este tratamiento preferente a los colectivos de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y a las víctimas de violencia de género; asimismo, deben adoptarse medidas de fomento de la contratación de los parados de larga duración, y de los jóvenes, así como incentivarse el mantenimiento del empleo de las personas contratadas que tengan 55 o más años.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 77

### **Recomendación 7: Modernización e información al ciudadano.**

Debe darse cumplimiento a las obligaciones de información de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

### **Recomendación 8: Gestión del sistema.**

Potenciar la mejora de la gestión, a través de la creación de una agencia de la Seguridad Social que permita la gestión integrada de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, con arreglo al marco competencial establecido en la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía.

Abordar de manera inmediata un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad Social.

### **Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.**

Es necesario completar el proceso de modernización y transparencia en el funcionamiento de las Mutuas, así como dotarlas de un cierto margen de flexibilidad en el uso de sus recursos, compatible con un estricto control por la Seguridad Social.

### **Recomendación 10: Lucha contra el fraude.**

— Debe favorecerse que todas las Administraciones implicadas puedan cruzar la información existente en sus bases de datos.

— Deben reforzarse los medios de la Inspección de Trabajo y el régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

### **Recomendación 11: Contributividad.**

Es necesario preservar y reforzar el principio de contributividad sin menoscabo de la solidaridad del sistema.

### **Recomendación 12: Edad de jubilación.**

Es necesario reforzar dos líneas básicas de actuación:

— Fomentar la permanencia de los trabajadores en activo.

— Atender a las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral pueda generar en determinados colectivos.

### **Recomendación 13: Prestaciones de Viudedad y Orfandad.**

Debe llevarse a cabo de manera gradual la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia —en especial la de viudedad— manteniendo su carácter contributivo.

### **Recomendación 14 Suprimida.**

### **Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia.**

En relación con el concepto de suficiencia, es preciso:

— Fijar una referencia adecuada, que podría ser la tasa de sustitución (porcentaje de la pensión media sobre el salario medio de los trabajadores ocupados)

— Establecer un ámbito territorial de medición comparada, en concreto el de los países más avanzados de la Unión Europea.

### **Recomendación 16: Sistemas Complementarios.**

Es necesario impulsar los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 78

### **Recomendación 17: Mujeres y Seguridad Social.**

Se deben adoptar medidas de carácter estructural para conseguir la equiparación de la cobertura por pensiones entre mujeres y hombres, y potenciar la corresponsabilidad entre géneros.

### **Recomendación 17 bis: Juventud y Seguridad Social.**

Los jóvenes se ven especialmente perjudicados por la precariedad y el subempleo, lo que dificulta generar amplias carreras continuas de cotizaciones. Estas circunstancias determinan el descrédito de nuestro sistema de seguridad social entre la juventud. Un objetivo básico es que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema.

### **Recomendación 18: Personas con discapacidad.**

Deben intensificarse las medidas dirigidas a su activación, favoreciendo su acceso al empleo. En particular, se propone la compatibilidad de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente con la realización de un trabajo.

### **Recomendación 19: Trabajadores migrantes.**

Deben apoyarse los puentes de inmigración legal para satisfacer la demanda del mercado laboral español. A tal fin, la Seguridad Social debe adecuar los procesos con medidas que faciliten la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema.

### **Recomendación 19 bis: Seguridad Social y economía digitalizada.**

Debe actuarse frente a realidades relacionadas con las características de las actividades que se desarrollan a través de plataformas digitales, como son la economía informal, los falsos autónomos y la infracotización.

### **Recomendación 20: Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.**

El Gobierno debe comparecer anualmente ante la Comisión para informar de la situación puntual de la Seguridad Social en relación con el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas. Transcurridos cinco años, el Congreso de los Diputados habrá de proceder a una revisión general de las recomendaciones, así como evaluar a su grado de cumplimiento.

**BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES**  
**CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

Serie D Núm. 175

10 de noviembre de 2020

Pág. 79

VII. ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO NÚMERO 1

**Esperanza de vida Hombres (1900-2018)**  
**(1900-1998)**

**Evolución de las esperanzas de vida en España**  
**por grupos de edad (1900-1998)**

(varones)

Edad	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1998
0	33,85	40,92	40,26	48,38	47,12	59,81	67,40	69,57	72,52	73,40	75,25
1	41,74	47,64	47,24	54,13	52,37	63,18	69,44	70,19	72,54	73,02	74,64
5	48,60	52,45	51,81	55,50	52,62	60,99	66,01	66,48	68,74	69,17	70,71
10	45,66	49,12	48,58	51,55	48,55	56,57	61,25	61,65	63,88	64,26	65,78
15	41,60	44,89	44,40	47,14	44,03	51,91	56,42	56,79	58,99	59,36	60,84
20	37,93	41,06	40,68	43,11	39,97	47,44	51,67	52,03	54,20	54,62	56,03
25	34,93	37,60	37,31	39,29	36,37	43,18	46,96	47,33	49,49	50,04	51,27
30	31,86	33,88	33,69	35,34	32,82	38,97	42,29	42,65	44,75	45,48	46,53
35	28,52	30,04	29,97	31,39	29,07	34,69	37,67	37,98	40,03	40,88	41,85
40	25,02	26,35	26,28	27,50	25,36	30,36	33,10	33,37	35,35	36,27	37,22
45	21,49	22,73	22,66	23,71	21,80	26,22	28,64	28,88	30,80	31,74	32,66
50	18,04	19,16	19,14	20,05	18,43	22,23	25,20	24,57	26,42	27,32	28,21
55	14,77	15,73	15,76	16,55	15,29	18,43	20,28	20,49	22,26	23,15	23,95
60	11,74	12,58	12,60	13,30	12,43	14,93	16,53	16,68	18,39	19,20	19,89
65	9,00	9,81	9,72	10,38	9,87	11,83	13,14	13,25	14,77	15,53	16,11
70	6,61	7,41	7,20	7,83	7,59	9,16	10,16	10,23	11,54	12,21	12,66
75	4,71	5,36	5,16	5,70	5,61	6,81	7,63	7,75	8,81	9,29	9,59
80	3,38	3,84	3,69	4,06	4,03	4,81	5,65	5,77	6,59	6,89	7,02
85	2,45	2,75	2,64	2,88	2,87	3,33	4,17	4,25	4,89	4,97	4,91
90	1,76	1,97	1,90	2,04	2,05	2,30	2,86	3,18	3,70	3,47	3,36
95	1,10	1,40	1,23	1,48	1,50	1,59	1,65	2,00	2,29	2,00	1,99

(Tramo 1998-2018 en página siguiente)