

**DE NUEVO EL «PACTO DE TOLEDO»
BREVE ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL
PACTO DE TOLEDO, APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EL 19 DE
NOVIEMBRE DE 2020**

José Antonio Panizo Robles
Administrador Civil del Estado

Extracto

Tras casi 10 años desde la aprobación de la anterior reformulación del Pacto de Toledo, el Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado, con fecha 19 de noviembre de 2020, el «Informe de evaluación y reforma del Pacto Toledo», a través del cual la Cámara legislativa vuelve a reafirmar su compromiso con el mantenimiento y defensa de un sistema de Seguridad Social (y, dentro del mismo, del sistema público de pensiones), creado hace más de 100 años y fruto del esfuerzo de cuatro generaciones, en cuanto factor esencial de cohesión de la sociedad española y de la cobertura de prestaciones sociales, al tiempo que reclama la reforma constante y adecuada de ese mismo sistema, con el objetivo de que siga, como lo ha hecho en el pasado, dando respuesta a las necesidades y demandas de esa sociedad.

Aunque el nuevo Pacto de Toledo contiene 22 recomendaciones, que intentan abarcar todos los aspectos y ámbitos relacionados con la Seguridad Social, en la reformulación del mismo, en 2020, son de destacar dos cuestiones básicas: de una parte, la vuelta al consenso respecto de la actualización periódica de las pensiones, para que, al menos, mantengan su poder adquisitivo, al situar dicha revalorización en el crecimiento de los precios, como había sido una constante desde 1990, consenso que fue roto con la aprobación de la Ley 23/2013; de otra, la consolidación de la separación de las fuentes de financiación, de manera que solo las prestaciones estrictamente contributivas mantengan su financiación básica a través de las cotizaciones sociales, al tiempo que las demás prestaciones y servicios encuentren su cobertura financiera a través de la imposición, mediante transferencias a la Seguridad Social desde el Estado, el cual ha de asumir, asimismo, los denominados «gastos impropios» que, hasta el momento, se venían financiando con cargo a los ingresos contributivos del sistema.

Por último, y por su novedad (al no encontrarse recomendaciones similares en las anteriores formulaciones del Pacto de Toledo), son de destacar dos por su singularidad: una, dedicada a la juventud, en la convicción de que la Seguridad Social española se asienta, entre otros principios, en un contrato generacional, señalando la necesidad de que el sistema de pensiones cuente con el respaldo de la juventud, y, la segunda, relacionada con la incidencia de la digitalización de la economía y de la sociedad en el sistema de Seguridad Social.

Palabras clave: Pacto de Toledo; revalorización; fuentes de financiación; jubilación; pensiones.

Sumario

1. Introducción
2. Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones
3. Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero
4. Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones
5. Recomendación 3. Fondo de reserva
6. Recomendación 4. Integración y convergencia de regímenes
7. Recomendación 5. Adecuación de las bases y periodos de cotización
8. Recomendación 6. Incentivos al empleo
9. Recomendación 7. Modernización e información al ciudadano
10. Recomendación 8. Gestión del sistema
11. Recomendación 9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social
12. Recomendación 10. Lucha contra el fraude
13. Recomendación 11. Contributividad
14. Recomendación 12. Edad de jubilación
15. Recomendación 13. Prestaciones de viudedad y orfandad
16. Recomendación 15. Solidaridad y garantía de suficiencia
17. Recomendación 16. Sistemas complementarios
18. Recomendación 17. Mujeres y Seguridad Social
19. Recomendación 17 bis. Juventud y Seguridad Social
20. Recomendación 18. Personas con discapacidad
21. Recomendación 19. Trabajadores migrantes
22. Recomendación 19 bis. Seguridad Social y Economía Digitalizada
23. Recomendación 20. Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo

Cuadro comparativo. Pacto de Toledo: acuerdos aprobados en 2011 y en 2020

1. Introducción

El Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado, en la sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2020¹, el denominado «Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo», en el que la Cámara, siguiendo los precedentes anteriores, efectúa una serie de recomendaciones al Gobierno en orden a dar una mayor viabilidad y sostenibilidad al sistema de Seguridad Social (y, dentro del mismo, al sistema de pensiones), a fin de que el mismo siga cumpliendo el papel esencial de cohesión social que ha venido desarrollando desde su implantación hace casi un siglo, adaptándose al tiempo a los retos que se plantean, así como a la cobertura de las necesidades, de modo que se afiance un sistema que procure pensiones viables y adecuadas:

Aunque el nuevo Pacto de Toledo contiene 22 recomendaciones que pretenden abarcar las distintas áreas sobre las que despliega sus efectos el sistema de Seguridad Social español, sin embargo, han de destacarse una serie de principios básicos que, a juicio del Cámara parlamentaria, sientan las bases de las medidas y modificaciones de ese mismo sistema, como son²:

- a) La defensa del mantenimiento, la 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 cargas³.
- b) La oposición a cualquier transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, como son 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.

¹ En el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, de 10 de noviembre de 2020, se publica el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, con el contenido aprobado por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020.

El informe fue aprobado por el Pleno de los Diputados con 262 votos favorables, 2 en contra y 78 abstenciones.

En dicha Comisión, el Informe fue aprobado por una votación mayoritaria, con 30 votos a favor, 5 en contra y 3 abstenciones.

² Estos principios se contienen en la recomendación «0» del acuerdo parlamentario, dedicada a la defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.

³ El párrafo final de la recomendación preliminar de la nueva formulación del Pacto de Toledo es reveladora de la finalidad perseguida con el acuerdo parlamentario, conforme al cual «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».

- c) La consideración de que el actual sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, da 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 función de su financiación, puesto que ese cambio afectaría de igual modo a la propia regulación de las prestaciones sociales afectadas⁴.
- d) La adecuación de la financiación de la Seguridad Social 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.

Dentro de tales principios, dos puntos básicos destacan en el nuevo acuerdo parlamentario sobre el sistema de Seguridad Social:

- La recuperación de la indización de la actualización de la cuantía de las pensiones, en función del incremento del índice de precios al consumo (IPC), recuperando los compromisos adoptados desde 1995 y llevados a la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), compromisos que fueron alterados de forma unilateral por los Gobiernos del Partido Popular en 2014, a través de 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, con la implantación del índice de revalorización de las pensiones (IRA), en función del incremento que se estableciese en la Ley General Presupuestaria, en base a los resultados de las liquidaciones de los ingresos y gastos contributivos de los 5 años anteriores al ejercicio en que debía tener efecto la revalorización y las previsiones de las mismas magnitudes de los 5 ejercicios siguientes⁵.
- En segundo lugar, la profundización de la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, no solo situando en el ámbito de las cotizaciones sociales las prestaciones de naturaleza propiamente contributiva,

⁴ Esta declaración parecería dirigirse a evitar que determinadas prestaciones (por ejemplo, las pensiones de viudedad y orfandad, o las prestaciones de nacimiento y cuidado de menor) modifiquen su naturaleza y, derivado de ello, la determinación de sus importes, por el hecho de alterar su financiación. Desde hace algunos años, se ha venido defendiendo que determinadas prestaciones (por ejemplo, las pensiones de viudedad y orfandad) dejen de estar financiadas por las cotizaciones sociales, para encontrar su cobertura financiera en la imposición general. Ahora bien, el cambio de esa forma de financiación no parece que fuese coherente con el mantenimiento de la determinación de los importes de tales pensiones que, en la actualidad, se calculan en base a los salarios cotizados por la persona fallecida.

⁵ No obstante, la propia ley establecía, cualquiera que fuese el resultado de las magnitudes señaladas, un porcentaje mínimo de actualización (0,25%) y un porcentaje máximo (IPC + 0,5%). El [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, procedió a la suspensión en la aplicación del [artículo 58 de la Ley General de la Seguridad Social](#) (que regula el IRA), que tampoco se aplicó en el ejercicio 2020 (en función de las previsiones del [RDL 1/2020](#)).

mientras que las prestaciones no contributivas y los servicios encuentren su cobertura financiera en la imposición general, a través de transferencias desde el Presupuesto del Estado al de la Seguridad Social, sino también en una nueva delimitación de otras prestaciones y servicios que, impropiaemente, han sido financiados a través de cotizaciones sociales, y para los que se solicita sitúen su cobertura económica en la esfera no contributiva.

A continuación, se recogen, sintéticamente, las principales conclusiones que se contienen en las recomendaciones del Pacto de Toledo.

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

A través de la recomendación «0»⁶, la Cámara legislativa, al tiempo que apuesta por el mantenimiento y mejora del sistema de la Seguridad Social implantado en España desde hace más de una centuria⁷, rechaza la sustitución del sistema de Seguridad Social (y, dentro del mismo, básicamente del sistema de pensiones) basado en la modalidad de reparto por otro, articulado en la capitalización de las cotizaciones, así, como se ha indicado, propone que todas las prestaciones y servicios que no tengan una naturaleza estrictamente contributiva se financien a través de la imposición general.

Y, en todo ello, se constata que el sistema español de Seguridad Social constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, así como una de las señas de identidad de una sociedad cohesionada, si bien muestra su preocupación por que se mantenga el compromiso generacional en que descansa un sistema de cobertura social, basado, en lo que se relaciona con las pensiones, en el reparto, de ahí que se ponga especial atención en destacar la importancia de que las personas jóvenes dispongan de un mejor conocimiento de los principios en que se asienta la Seguridad Social, 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 cumplir⁸.

3. Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.

⁶ Sorprende que se siga numerando como recomendación «0», una recomendación que constituye el pilar de la declaración parlamentaria respecto de la vigencia del sistema de Seguridad Social articulado en España. El hecho de que se numerase en 2011 como «0» debido a su inclusión en el informe parlamentario a última hora, no justifica que, una vez pactado el contenido de los demás, no fuese numerada como «1» o «preliminar».

⁷ Se constata que el sistema español de Seguridad Social ha sido una construcción colectiva, que han llevado a cabo 5 generaciones. Puede considerarse como la primera manifestación de nuestro sistema público de Seguridad Social la Ley de 30 de enero, de Accidentes de Trabajo, publicada en la Gaceta de Madrid de 31 de enero de 1900, desarrollada por el Reglamento de 28 de julio de 1900.

⁸ En la recomendación 0 se destaca que las personas jóvenes son protagonistas esenciales en el fortalecimiento del sistema de Seguridad Social, de modo que la recuperación de 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.

Siguiendo los precedentes de pactos anteriores, la recomendación 1ª va dirigida a la consolidación de la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social y el restablecimiento de su equilibrio financiero, en la que se ponen de relieve 2 «ideas puente»: en la primera, se reitera el principio de separación de fuentes, establecido desde el Pacto de 1995 y que encuentra su manifestación normativa en el [artículo 109 de la LGSS](#), en el sentido que las cotizaciones sociales deben ser destinadas exclusivamente a financiar prestaciones contributivas, mientras que la financiación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social ha de efectuarse exclusivamente a través de aportaciones del Estado; mediante la segunda se identifican gastos hasta ahora sufragados por las cotizaciones de 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 antes de 2023.

En este objetivo, se da un paso adicional, identificando las prestaciones, políticas o partidas, que han de salir de la financiación de las cotizaciones para situarse en la cobertura financiera de las transferencias estatales a la Seguridad Social, como son:

- Las reducciones en la cotización, como consecuencia de las políticas activas a la generación o al mantenimiento del empleo⁹ 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.
- Las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades¹⁰, el tratamiento favorable de la cotización en

⁹ La normativa de Seguridad Social diferencia entre lo que se denominan «bonificaciones» y «reducciones» de las cotizaciones sociales. Ambas figuras implican una minoración de las cotizaciones sociales a abonar por las empresas y demás sujetos responsables, pero mientras que las primeras son soportadas desde el Presupuesto de Servicio Público de Empleo Estatal, mediante transferencias a la Seguridad Social, las reducciones son soportadas directamente desde el Presupuesto de la Seguridad Social, minorando los ingresos de la misma.

¹⁰ La normativa de Seguridad Social prevé la anticipación de la edad de jubilación para determinados sectores, sin que tal anticipación tenga reflejo alguno en el importe de la pensión, de modo que las personas a las que se les aplican tales beneficios adelantan el momento de percibo de la pensión (generando mayores gastos para la Seguridad Social). Aunque esta situación se corrigió con la reforma de 2008, de modo que, respecto de los colectivos para los que hubiese que reducir la edad de acceso a la jubilación por darse las circunstancias y con los requisitos fijados, dicha reducción llevará consigo los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero (como ha sucedido en los supuestos de la reducción de la edad de jubilación para los bomberos, los miembros de la Ertzaintza o los policías locales, respecto de los que el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación fue acompañado de la fijación de unos tipos de cotización adicional, que sirvieran para dar cobertura al mayor gasto de la Seguridad Social). Sin embargo existen diferentes colectivos que tienen reducida la edad de jubilación sin que la cotización en los mismos se vea incrementada por tal motivo (es el caso de los mineros, trabajadores del sector marítimo-pesquero, categorías de artistas y profesionales taurinos, personas trabajadoras con discapacidad en un grado superior al 45% y determinadas categorías de trabajos ferroviarios o de trabajos aéreos).

algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación. Para el Congreso de los Diputados, todas las medidas anteriores no pertenecen al ámbito contributivo de la Seguridad Social y, por tal razón, deberían ser objeto de financiación por la fiscalidad general.

- El complemento por maternidad de las pensiones contributivas. La [Ley 48/2015, de 29 de octubre](#), de Presupuestos Generales del Estado para 2016, y dentro del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, estableció, en favor de las mujeres, cuya pensión contributiva se causase a partir de 1 de enero de 2016, un complemento de pensión, establecido en un porcentaje de la pensión, en función de los hijos naturales o adoptados. Ahora bien, si el complemento por maternidad se separa de la financiación de las cotizaciones sociales, cabe plantear una redefinición del mismo, tanto en cuanto a la forma de cálculo del complemento, como en cuanto a las personas beneficiarias de las pensiones (parece lógico que si la financiación de los complementos recayese en la imposición general, habría que incluir dentro de la misma a las mujeres beneficiarias de las pensiones no contributivas que, en la actualidad, están excluidas de este beneficio¹¹).
- 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 y no contributiva¹².
- Por último, también se recomienda que pasen a la financiación estatal, al menos en parte, prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor¹³.

Se prevé que la asunción de la financiación total de esos gastos «impropios» de la Seguridad Social, por parte de la imposición general, se culmine en 2023. En tal sentido, en el Plan presupuestario remitido por el Gobierno a las instituciones comunitarias, se prevé que el Presupuesto del Estado asuma ya en 2021 11.000 millones de euros de ese gasto. De igual modo, en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, además de las transferencias estatales «tradicionales» al Presupuesto de la Seguridad Social para la cobertura de la acción protectora no contributiva¹⁴, se prevén nuevas partidas presupuestarias para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor, del coste de las

¹¹ Con la regulación actual parecería que las mujeres, beneficiarias de pensiones no contributivas y que han tenido 2 o más hijos naturales o adoptados, no han contribuido demográficamente a la sociedad española, contribución que es uno de los motivos que la [Ley 48/2015](#) explicitaba como justificativo de la implantación del mismo.

¹² Aunque la pensión de viudedad es equivalente a aplicar a la correspondiente base reguladora un 52%, existen supuestos en los que la pensión se calcula con un porcentaje del 60% (mayores de 65 años, sin otra pensión ni rentas de trabajo, y con unos ingresos que no superen un determinado límite) o del 70% (casos de personas con cargas familiares y menores rentas).

¹³ Ahora bien, el cambio de esa forma de financiación no parece que fuese coherente con el mantenimiento de la determinación de los importes de tales pensiones que, en la actualidad, se calculan en base a los salarios cotizados por la persona fallecida.

¹⁴ Por un importe de 11.627,17 millones de euros.

reducciones en la cotización a la Seguridad Social u otros conceptos, en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020¹⁵.

Con el mismo objetivo, la disposición final 35ª del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 incorpora, en la LGSS, una nueva disposición adicional trigésima primera, mediante la que se establece que, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ha de recogerse anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora de las prestaciones del sistema y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social. De igual modo, anualmente se ha de fijar el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.

Pero, además y en orden a la clarificación de la situación económico-patrimonial de la Seguridad Social, se solicita que se lleve a cabo un estudio que refleje en qué medida las cotizaciones sociales asumieron durante años el peso de la financiación de otras políticas del Estado, ya que, si las cotizaciones se hubieran limitado a financiar prestaciones de naturaleza estrictamente contributiva, se habrían evitado 2 problemas:

- 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.
- 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. Para el acuerdo parlamentario, esta

¹⁵ De acuerdo con el apartado cuatro del artículo 12 del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en ejercicio 2021 se habrán de transferir al Presupuesto de la Seguridad Social los siguientes importes:

Concepto	Miles de euros
Para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor	2.784.724,51
Para financiar reducciones en la cotización a la Seguridad Social	1.779.447,58
Para financiar otros conceptos en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020	9.364.827,91

situación ha generado una imagen distorsionada de desequilibrio del sistema¹⁶, generando alarmismo e incertidumbre a los pensionistas y al conjunto de la población¹⁷.

Por último, la Comisión vuelve a hacer suya una recomendación contenida en el Pacto de Toledo de 2011, referente a 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, que podría resolverse –si conviene a las Administraciones afectadas y por el procedimiento que legalmente corresponda– permitiendo a las Administraciones titulares de la gestión de determinados servicios adquirir la plena titularidad dominical de los establecimientos donde se ubican los servicios de referencia¹⁸, considerando que la transferencia habría de efectuarse, en su caso,

¹⁶ Sin embargo, la disposición adicional 5ª del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2020, se prevé que, durante la vigencia de estos Presupuestos (adelantando la posibilidad de su prórroga futura), anualmente y al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), podrá autorizar la concesión por parte del Estado de préstamos a la TGSS por un importe de hasta 13.830.090,00 miles de euros. Estos préstamos no devengarán intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de 10 años contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su concesión.

¹⁷ El Pacto de Toledo se remite al Informe de fiscalización de la Seguridad Social correspondiente al ejercicio 2018, por el Tribunal de Cuentas, en el que se pone de relieve que la dilación por parte del Estado en la asunción de sus compromisos de financiación de los gastos de naturaleza no contributiva supuso un perjuicio para la Seguridad Social, que hubo de asumir con recursos contributivos propios la financiación de estos gastos (un importe estimado en, al menos, 103.690 millones de euros) y 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.

¹⁸ El mandato parlamentario se incorporó en la disposición adicional 38ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, a tenor de la cual el Gobierno, en el plazo de 6 meses, habría de adoptar las medidas normativas necesarias para cancelar, en un plazo de 10 años, en el balance patrimonial de la Seguridad Social los préstamos concedidos por el Estado para compensar las insuficiencias de financiación del INSALUD producidas en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado previas a la separación de fuentes de financiación. Como resultado de esta separación, la Administración de la Seguridad Social entregaría en pago de dichos préstamos a la Administración General del Estado exclusivamente sus edificios y equipamientos afectos a fines de asistencia sanitaria y de servicios sociales, con excepción de aquellos que estuviese utilizando para la gestión de sus propias competencias en materia de atención a la cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y atención sanitaria a marinos y pescadores por el Instituto Social de la Marina, a fin de que la culminación del proceso de separación de fuentes de financiación a efectos patrimoniales pudiese realizarse sin inconvenientes para la adecuada gestión de las cuentas públicas y permitiera la gestión patrimonial más adecuada por los, en ese momento, titulares de la gestión de la competencia, a través del traspaso inmediato de dichos inmuebles a los mismos. No obstante, este mandato legal fue objeto de supresión, a través de la derogación de la disposición adicional citada por la [disposición derogatoria 2ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

sin ocasionar menoscabo alguno en los derechos económico-patrimoniales de la Seguridad Social.

4. Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

A través de la recomendación 2ª del Pacto de 2020, el Congreso de los Diputados pretende volver a la unanimidad, en relación con iguales recomendaciones de acuerdos anteriores, respecto a la forma y periodicidad en la actualización de las pensiones, cuestión esencial en el sistema de pensiones tanto por el importante colectivo de personas afectadas (más de 10 millones de pensionistas), como por el volumen de ingresos que implica¹⁹.

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, abandonando, de esta forma, la medida unilateral del Gobierno del Partido Popular adoptada en 2013 ([Ley 23/2013](#)).

Ahora bien, del texto literal de la recomendación se desprenden 2 cuestiones adicionales:

- a) En primer lugar, que la concreción de la forma de actualización de las pensiones precisa de un acuerdo específico y concreto, ya que el «desarrollo de lo establecido en esta recomendación ha de ser consultado y debatido en el seno de la propia Comisión».
- b) Que la garantía de la revalorización de las pensiones y la financiación de la misma con cargo a los recursos propios de la Seguridad Social solo se extiende al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, por lo que toda subida por encima del IPC ha de ser sufragada con cargo a otros recursos financieros²⁰.

5. Recomendación 3. Fondo de reserva

En este ámbito, la Comisión es consciente de la situación económico-financiera de la Seguridad Social y del práctico «vaciamiento» del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, puesto que,

¹⁹ De acuerdo con los [datos de la propia Seguridad Social](#), en el mes de octubre de 2020 se abonaron 9.773.471 pensiones contributivas abonadas (0,05% más que en octubre de 2019), de las que 6.098.053 son de jubilación, 2.347.804 de viudedad, 946.925 de incapacidad permanente, 337.762 de orfandad y 42.927 en favor de familiares. La nómina mensual de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social ascendió a 9.930,11 millones de euros a 1 de octubre (un 2,26% más que en octubre de 2019); más de 2/3 de la nómina (7.121,52 millones de euros) se destinaron al abono de las pensiones de jubilación; la nómina de las pensiones de viudedad fue de 1.710,74 millones de euros; la nómina de las prestaciones por incapacidad permanente, por su parte, se situó en 933,25 millones de euros, mientras que la de orfandad supuso 139,14 millones y las prestaciones en favor de familiares, 25,47 millones de euros (2,88%).

²⁰ En el Presupuesto de la Seguridad Social para 2021 se prevé que las pensiones de la Seguridad Social tengan una revalorización del 0,9%, revalorización que se sitúa en el 1,8% en el caso de las pensiones no contributivas, manteniendo la suspensión en la aplicación del [artículo 58 de la LGSS](#).

en la década pasada, la práctica totalidad de sus recursos han tenido que dedicarse a la financiación de los gastos de Seguridad Social²¹, si bien efectúa sobre el mismo las siguientes consideraciones:

- a) La disminución del Fondo obedece al persistente desequilibrio financiero que ha deteriorado las cuentas de la Seguridad Social durante demasiados ejercicios presupuestarios, por lo que, 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.
- b) La caída de activos del Fondo en ningún caso se podrá utilizar para justificar la reducción de la cuantía de las prestaciones.
- c) El Fondo de Reserva no es el mecanismo adecuado para resolver desequilibrios financieros de naturaleza estructural, ya que 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.

6. Recomendación 4. Integración y convergencia de regímenes

Desde la propia implantación del sistema de la Seguridad Social, aunque, al lado del Régimen General se regularon una serie de regímenes especiales, la propia normativa de Seguridad Social preveía la integración de esos regímenes especiales, buscando la mayor uniformidad de la estructura del sistema²². En esa dirección, el Pacto de Toledo de 1995 se decantaba por la integración de regímenes especiales, con el objetivo final de que todas las personas quedaran incluidas en un solo régimen, en función de la naturaleza, laboral o independiente, de la actividad desarrollada. Este proceso, iniciado a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado²³, ha tenido un proceso más acentuado en la década pasada²⁴.

²¹ La evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se recoge en el cuadro siguiente:

Ejercicio	Millones euros		Ejercicio	Millones euros	
	Anual	Acumulado		Anual	Acumulado
2006		35.879	2013	- 9.264	53.744
2007	9.837	45.716	2014	- 12.110	41.634
2008	11.507	57.223	2015	- 9.153	32.481
2009	2.799	60.022	2016	- 17.461	15.020
2010	4.353	64.355	2017	- 6.925	8.095
2011	2.440	66.815	2018	- 3.000	5.043
2012	- 3.807	63.008	2019	- 2.900	2.143

²² [Artículo 10.5.de la LGSS.](#)

²³ Mediante el [Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre](#) (dictado en desarrollo de las previsiones de la [Ley 26/1985, de 31 de julio](#)), se procedió a la integración de 5 regímenes especiales en el Régimen General (los de trabajadores ferroviarios, representantes de comercio, jugadores profesionales de

En este ámbito, el nuevo Pacto de Toledo, en su recomendación 4ª, se dirige a:

- a) La consecución del objetivo del Pacto de 1995, mediante la profundización de la integración de regímenes especiales, en orden a llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia, que tengan una protección social equiparable, a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos.
- b) El análisis de la regulación actual de los sistemas especiales²⁵ para verificar si siguen manteniéndose 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.
- c) Respecto de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, se recomienda continuar avanzando en la plena equiparación de los derechos y obligaciones con los del Régimen General, junto a medidas que contemplen la jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial²⁶, pero que a la vez permitan aplicar los controles

fútbol, de artistas en espectáculos públicos y de profesionales taurinos) y de otro (de escritores de libros) en el Régimen de Autónomos.

²⁴ Conforme a las orientaciones del Pacto de Toledo de 2003, así como de las previsiones contenidas en el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006. En base a ello, se procedió a la integración:

- Del Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta propia) en el Régimen Especial de Autónomos ([Ley 18/2007, de 4 de julio](#)).
- Del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General ([Ley 27/2011, de 1 de agosto](#)).
- Del Régimen Especial Agrario (trabajadores por cuenta ajena) en el Régimen General ([Ley 28/2011, de 22 de septiembre](#)).

²⁵ El [artículo 11 de la LGSS](#) prevé que, además de los sistemas especiales regulados en la propia ley, podrán establecerse sistemas especiales exclusivamente en alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, forma de cotización o recaudación. En la regulación de tales sistemas ha de informar el ministerio competente por razón de la actividad o condición de las personas en ellos incluidos. En la actualidad se mantienen los siguientes sistemas especiales de carácter instrumental:

- Sistema especial de frutas y hortalizas e industrias de conservas vegetales ([Orden de 30 de mayo de 1991](#)).
- Sistema especial para las tareas de manipulado y empaquetado de tomate fresco realizadas por cosecheros exportadores (Ordenes de [24 de julio de 1976](#) y [9 de diciembre de 1994](#)).
- Sistema especial de la resina ([Orden de 3 de septiembre de 1973](#)).
- Sistema especial para los servicios extraordinarios de hostelería ([Orden de 10 de septiembre de 1973](#)).
- Sistema especial de los trabajadores fijos discontinuos que prestan sus servicios en las empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas y salas de fiesta ([Orden de 17 de junio de 1980](#)).
- Sistema especial para los trabajadores fijos discontinuos, que prestan servicios en empresas de estudios de mercado y opinión pública ([Orden de 6 de noviembre de 1989](#)).

²⁶ El establecimiento de medidas que posibiliten la jubilación parcial para los trabajadores autónomos, así como una regulación especial de la actividad parcial, con sus efectos en la cotización a la Seguridad Social, constituyen compromisos legales recogidos, primero en la [Ley 20/2007, de 11 de julio](#), del Estatuto del trabajo autónomo y en la [Ley 27/2011](#) (como consecuencia del contenido del Pacto de

necesarios para evitar un uso inadecuado de tales opciones. Respecto de la cotización, se decanta por promover, 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 sistema²⁷.

- d) Por último, y en lo que se refiere al Régimen de Clases Pasivas se recomienda 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 régimen²⁸.

7. Recomendación 5. Adecuación de las bases y periodos de cotización

En esta parcela de actuación, 2 son las consideraciones que se efectúan en el acuerdo parlamentario: de una parte, respecto de las prestaciones, el mantenimiento de los periodos de cotización necesarios para acceder a las prestaciones, así como la determinación de la base reguladora de las mismas, especialmente en lo que se refiere a la pensión de jubilación; de otra, el cálculo de las bases de cotización de los respectivos colectivos incluidos en la Seguridad Social y su incidencia en las prestaciones, en la forma siguiente:

- a) Se considera conveniente mantener el período de cotización de 15 años (5.475 días) en relación con el acceso a la pensión de jubilación²⁹, precisando que, respecto de las demás prestaciones, la exigencia de periodos mínimos de cotización se adecúe a las especificidades de cada modalidad de pensión.

Toledo de 2011 y del Acuerdo social y económico, de 2 de febrero de 2011), si bien desde el ejercicio 2012 se viene reiterando la suspensión o el diferimiento en la aplicación de los mismos. En el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2021, continua la demora en la aplicación de los preceptos de la [Ley 20/2027](#), relacionados con el establecimiento de mecanismos que posibiliten el encuadramiento en la Seguridad Social de la actividad autónoma a tiempo parcial, con su repercusión en la cotización.

²⁷ Una de las características del Régimen de Autónomos es que los interesados pueden elegir la base de cotización por la que cotizar, modalidad de cotización que ha propiciado que la gran mayoría elijan cotizar por la base mínima. En estos momentos, y en el marco del diálogo del Gobierno con las organizaciones representativas de los trabajadores autónomos, se está trabajando en un esquema para aproximar las bases de cotización a los ingresos de los interesados, a través del establecimiento de un mecanismo de tramos de cotización.

²⁸ El Régimen de Clases Pasivas del Estado es un régimen especial de la Seguridad Social a extinguir, a partir del 1 de enero de 2011, ya que todos los funcionarios públicos, a efectos de pensiones, quedan incluidos en el Régimen General. De otra parte, y desde el 6 de octubre de 2020, la ordenación de este régimen se ha situado en la esfera de actuación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, correspondiendo su gestión al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

²⁹ En la evolución de la regulación de la pensión de jubilación, el periodo mínimo de cotización se situó en un primer momento en 1.800 días (5 años), como se regulaba en el extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), para pasar a 3.650 días (10 años) con la implantación del sistema de Seguridad Social en 1967 y situarse en 5.475 días (15 años) a partir de la entrada en vigor de la [Ley 26/1985](#).

- b) Aunque se considera conveniente mantener el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación en 25 años (300 meses)³⁰, se requiere la realización de un estudio de evaluación del impacto que ha tenido la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora (desde 15 a 25 años³¹), en función del tipo de carrera profesional del trabajador, a menudo marcada por periodos de desempleo y de precariedad.

Para ello, el Congreso de los Diputados auspicia una medida consistente en que, en algunos supuestos, no se tengan en cuenta las bases de cotización de los últimos 25 años anteriores al hecho causante de la pensión, sino que pueda el propio interesado elegir ese periodo de 25 años, en especial en los casos 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 cotización³².

- c) Por último, se reitera la problemática de la relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima, en orden a la necesidad de que exista un equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema. A tal fin, la Comisión considera que la relación entre ambas variables debe establecerse legalmente de forma clara y estable, siendo objeto del oportuno seguimiento³³.

³⁰ La base reguladora de la pensión de jubilación pasó de establecer en el promedio de las bases de cotización de un periodo ininterrumpido de 24 meses elegidos por el beneficiario dentro de los 7 años anteriores al hecho causante, a otro consistente en el promedio de las 96 mensualidades (8 años) anteriores al hecho causante, aplicado de forma paulatina, conforme a la [Ley 26/1985](#). Posteriormente, la [Ley 24/1997, de 15 de julio](#), de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social – conforme al Acuerdo social de 9 de septiembre de 1996–, la base reguladora de la pensión de jubilación pasó a conformarse con el promedio de las bases de cotización de las últimas 180 mensualidades (15 años), también mediante aplicación paulatina. Posteriormente, la [Ley 27/2011](#), volvió a alterar el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, situando dicho periodo en el promedio de las bases de cotización de las 300 mensualidades (25 años) anteriores al hecho causante, mediante una aplicación progresiva que culminará en el ejercicio 2022.

³¹ Hasta el ejercicio 1985, la base reguladora de la pensión de jubilación se calculaba como el resultado de dividir entre 28 la suma de las bases de cotización de un periodo de 24 meses ininterrumpidos, elegidos por el interesado dentro de los 7 años anteriores. A partir de 1985 se inició un proceso de incremento del período de cálculo de dicha magnitud, en la forma siguiente:

- Mediante [Ley 26/1985](#), el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación se fijó en el resultado de dividir entre 112 la suma de las bases de cotización de las 96 mensualidades anteriores al hecho causante.
- A través de la [Ley 24/1997](#), la base reguladora pasó a ser el cociente de dividir entre 210 la suma de las bases de cotización de las 180 mensualidades anteriores al mes previo al hecho causante.
- Por último, mediante la [Ley 27/2011](#) –y con un periodo de aplicación paulatina de 10 años– la base reguladora se sitúa en el resultado de dividir entre 350 la suma de las bases de cotización de las 300 mensualidades anteriores al mes previo al hecho causante.

³² Con una finalidad semejante, en la [Ley 27/2011](#) se estableció un adelanto del periodo de aplicación progresiva de determinación de la base reguladora, en los casos de personas que, a partir de los 55 años y al menos durante 24 meses, hubiesen experimentado una reducción de las bases de cotización respecto de la acreditada con anterioridad a la extinción de la relación laboral.

³³ En la actualidad la relación entre el importe anual de la pensión máxima y la base máxima de cotización se sitúa en el 76,92%.

8. Recomendación 6. Incentivos al empleo

Dado que el empleo es un elemento clave del sistema de Seguridad Social y el nivel de empleo incide de manera directa en la financiación de la Seguridad Social, alcanzar el pleno empleo y su mayor estabilidad y calidad se han de constituir como objetivos centrales de la Seguridad Social, para lo que los incentivos que se puedan establecer para la generación del nuevo empleo o el mantenimiento del existente merece una consideración favorable en la nueva reformulación del Pacto de Toledo, si bien, respecto de los mismos se efectúan algunas consideraciones particulares:

- a) En primer lugar, que el sistema de incentivos debe concebirse como una herramienta excepcional y concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persiga favorecer de forma singular. A este respecto, la Comisión considera que debe priorizarse en los colectivos de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y en las víctimas de violencia de género, debiendo 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, ya que una política de incentivos generalizados anula su eficacia en la generación de nuevo empleo o en su mantenimiento³⁴.
- b) A su vez y de acuerdo con el principio de separación de fuentes, la financiación de los incentivos al empleo no debe recaer en las cotizaciones sociales, situando su cobertura financiera (recomendación 1ª) en la imposición general.

9. Recomendación 7. Modernización e información al ciudadano

Ya en el Pacto de Toledo de 2011 se insistía en la conveniencia de concienciar a las personas cotizantes sobre la importancia que tiene la carrera de cotización en relación con los futuros derechos de pensión de jubilación, a cuyo fin se recomendaba que, en la nómina mensual (el «recibo de salario») se recogiesen no solo el importe de las cotizaciones a cargo del trabajador detraídas por el empresario, sino también la cuantía de las cotizaciones sociales abonadas por cuenta del propio empleador³⁵.

³⁴ En tal sentido, en octubre de 2020, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) presentó el estudio de la [segunda fase del Spending Review «Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo»](#), en el que analiza 7 tipos de incentivos, cuyo importe supuso alrededor de 2.000 millones de euros en 2018. A nivel general, el estudio de la AIReF constata que los incentivos deben constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, pero en ningún caso sustituyen a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español.

³⁵ A tal fin, la [Orden ESS/2098/2014, de 6 de noviembre](#), modificó el anexo de la Orden de 27 de diciembre de 1994, por la que se aprueba el modelo de recibo individual de salarios, incluyendo en el mismo también las aportaciones a la Seguridad Social a cargo del empleador. La finalidad sería concienciar sobre sus posibilidades económicas en el futuro, así como sobre la relación entre su salario actual y la pensión que le correspondería.

Asimismo, se propugnaba que, al menos una vez al año, toda persona cotizante debería recibir, en su domicilio y en cuanto técnica y económicamente fuese posible, información sobre el importe aproximado de la pensión que se podría percibir tras su jubilación, en el supuesto de que se mantuviesen constantes en el tiempo las circunstancias de cotización existentes en el momento de facilitar dicha información³⁶.

Estas mismas consideraciones se siguen manteniendo en la recomendación 7ª del nuevo acuerdo parlamentario³⁷, señalando la necesidad de que se dé cumplimiento a las obligaciones de información de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

10. Recomendación 8. Gestión del sistema

La gestión de la Seguridad Social ha conocido, desde la implantación del sistema en 1967, una profunda transformación, en la que han tenido especial incidencia dos hechos fundamentales: de una parte, la profunda simplificación producida, a partir de 1978, de la estructura gestora³⁸; de otra, el proceso de transferencias de medios y servicios de la Seguridad Social a las diferentes comunidades autónomas, con especial importancia en los ámbitos de la asistencia sanitaria y los servicios sociales³⁹.

Partiendo del principio de que la legitimidad del sistema de Seguridad Social está relacionada con una gestión eficaz y eficiente que responda con agilidad y de forma comprensible a las demandas de los ciudadanos, desde la formulación inicial del Pacto de Toledo la evolución de

³⁶ El [apartado 2 del artículo 17 de la LGSS](#) (cuyo contenido proviene de la [Ley 27/2011](#)) prevé que la Administración de la Seguridad Social ha de informar a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria, con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se determinen comunicación que solo tendrá efectos meramente informativos, sin que origine derechos ni expectativas de derechos a favor del trabajador o de terceros. Esta misma obligación se extiende a los instrumentos de carácter complementario o alternativo que contemplen compromisos por jubilación tales como mutualidades de previsión social, mutualidades alternativas, planes de previsión social empresariales, planes de previsión asegurados, planes y fondos de pensiones y seguros individuales y colectivos de instrumentación de compromisos por pensiones de las empresas. Más de 8 años del mandato legal, el mismo sigue sin aplicarse en la realidad.

³⁷ En la recomendación 7ª se destaca el uso por arte de la Seguridad Social 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, lo que ha 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. De igual modo, se pone en valor el sistema de liquidación directa de las cotizaciones (implantado por la [Ley 34/2014, de 26 de diciembre](#)) basado en la facturación de las cuotas a las empresas por la Administración de la Seguridad Social a través de medios electrónicos.

³⁸ A través del [Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre](#), sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

³⁹ En la actualidad, la estructura gestora de la Seguridad Social está compuesta por 4 entidades gestoras (el INSS, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y el Instituto Social de la Marina) y 3 servicios comunes (la TGSS y la Gerencia Informática de la Seguridad Social, con personalidad jurídica propia, y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social).

la estructura de la gestión de la Seguridad Social se orientó a lograr una mayor integración de los ámbitos gestores relacionados con el régimen económico de la Seguridad Social y la gestión de las prestaciones económicas, a través de la creación de un organismo único, denominado Agencia de la Seguridad Social (con tal denominación se incorporó en el Acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales⁴⁰ y en la reformulación del Pacto de Toledo en 2003).

La [disposición adicional 7ª de la Ley 27/2011](#), creó la «Agencia Estatal de la Seguridad Social» con la finalidad de llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomendaran⁴¹. No obstante, la constitución y entrada en funcionamiento de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social se debería producir con la aprobación de su Estatuto por real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa negociación con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, norma reglamentaria que no ha llegado a aprobarse⁴².

Para el actual acuerdo parlamentario, las razones que justificaron la creación de la Agencia de la Administración Estatal de la Seguridad Social siguen estando vigentes, por lo cual se mantiene la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión 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, todo ello mediante el establecimiento de una Agencia de Seguridad Social que garantice, no solo la simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia, sino la mejor 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

⁴⁰ Salvo la Unión General de Trabajadores, de 9 de abril de 2001.

⁴¹ En la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social se integrarían las funciones y los servicios, incluidos los recursos humanos del INSS, el Instituto Social de la Marina (si bien en aquellos ámbitos que se correspondan con las funciones de Seguridad Social inherentes a la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar), la TGSS, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

⁴² La regulación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social se debía encuadrar en el marco de la [Ley 28/2006, de 18 de julio](#), de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, norma legal que fue derogada por la [disposición derogatoria única. e\) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público. No obstante, la disposición final 31ª del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, incorpora una nueva sección 4.ª, en el capítulo III del título II, de la referida [Ley 40/2015](#).

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.

11. Recomendación 9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

En este ámbito, se recomienda que se complete el proceso de modernización y transparencia en su funcionamiento, así como dotarlas de un cierto margen de flexibilidad en el uso de sus recursos, compatible con un estricto control por la Seguridad Social⁴³.

A su vez, si en el acuerdo parlamentario de 2011 (y en el Acuerdo social y económico de 2 de febrero de 2011) se ponía el acento en una mayor democratización de los órganos de dirección de las mutuas⁴⁴, en el nuevo se señala la conveniencia de una transparencia en su funcionamiento, incluyendo la regla de paridad en la composición de sus órganos de gobierno.

12. Recomendación 10. Lucha contra el fraude

El acuerdo parlamentario reitera las conclusiones del acuerdo de 2011, respecto de la incidencia del fraude en el ámbito de la Seguridad Social, al suponer un ataque a la viabilidad del mismo, tanto desde la vertiente de los ingresos (al eludir cotizaciones sociales que, de aflorar el empleo sumergido, se estarían incorporando al Presupuesto de la Seguridad Social), como desde el lado de los gastos (ya que el acceso indebido a las prestaciones implica una minoración de recursos que podrían ser dedicados a otras atenciones sociales), todo lo cual, de alcanzar un determinado nivel, propicia una deslegitimación social del sistema⁴⁵.

⁴³ El proceso de modernización que se solicita en el acuerdo parlamentario se combina con la recomendación de mayores márgenes de flexibilidad en la gestión por parte de las mutuas, minorando los controles de la Administración, siguiendo una línea abierta con la [Ley 35/2014, de 26 de diciembre](#). No hay que olvidar que estas entidades que colaboran con la Seguridad Social, aunque tengan una naturaleza privada, gestionan prestaciones sociales públicas, para lo que se ponen a su disposición ingresos también públicos, como son las cotizaciones sociales.

⁴⁴ De modo que los órganos directivos de las mutuas pasasen a componerse de representantes de las empresas asociadas a la entidad que contaran con mayor número de trabajadores, de otros designados por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas. Los [artículos 85 y siguientes de la LGSS](#) llevaron al ordenamiento jurídico las recomendaciones parlamentarias.

⁴⁵ Para alcanzar los objetivos de lucha contra el fraude social, se recomendaba la adopción de medidas contra la economía irregular; una decidida actuación conjunta de las Administraciones para favorecer la afloración de la economía sumergida y la erradicación de empresas ficticias creadas para el acceso fraudulento a prestaciones y, de este modo, salvaguardar los derechos de los colectivos más vulnerables, entre los que se citaba a los becarios, a los trabajadores sin afiliación, a los trabajadores autónomos económicamente dependientes o a los «falsos autónomos» o la mejora de los mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones de incapacidad temporal, dentro del objetivo de reducir el absentismo injustificado y el uso de esta prestación como mecanismo alternativo al desempleo.

Para conseguir tales objetivos, se propone una acentuación de planes conjuntos entre la TGSS, INSS, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior, con la finalidad de:

- a) Desarrollar 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.
- b) Perseguir las altas fraudulentas que simulan relaciones laborales, así como clarificar 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).
- c) Proteger los derechos de los colectivos más vulnerables, como los becarios, trabajadores sin afiliación o trabajadores autónomos dependientes.
- d) Actualizar 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.
- e) Reforzar los instrumentos y medios, materiales y humanos, de la ITSS para luchar contra las infracciones laborales, así como endurecer el régimen de sanciones a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

13. Recomendación 11. Contributividad

El sistema español de Seguridad Social tiene un componente contributivo que se combina con otros de solidaridad. Por ello, el Pacto de Toledo sigue recomendando la necesidad de preservar y reforzar el principio de contributividad, de modo que las prestaciones a recibir guardasen una relación equilibrada con las cotizaciones realizadas previamente⁴⁶.

Como medida concreta y en relación con la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación⁴⁷, para conseguir que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su

⁴⁶ No obstante esta recomendación de refuerzo del principio contributivo del sistema, se indica que el mismo debe ir en paralelo con el principio de solidaridad en su triple dimensión generacional, sectorial y territorial, permitiendo una mejora de las pensiones más bajas que no desincentive la cotización, evitando al tiempo las consecuencias negativas sobre la brecha de género en materia de pensiones, si bien, como se indica en las recomendaciones 1ª y 2ª el coste económico de tales medidas ha de 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.

⁴⁷ Que, como se ha indicado, se determina dividiendo entre 350 la suma de las bases de cotización de las 300 mensualidades (25 años) anteriores al mes previo al hecho causante. Esta fórmula se aplicará en el ejercicio 2022, ya que, en estos momentos, la aplicación es paulatina, de modo que, para 2020, la base

relación laboral no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo, en diferentes supuestos se recomienda valorar la posibilidad de incluir medidas que, con carácter excepcional, reconozcan la capacidad del beneficiario para descartar algún año concreto del periodo 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.

14. Recomendación 12. Edad de jubilación

Si en el Pacto de 2011 la determinación de la edad de jubilación se convirtió en la «medida estrella» del acuerdo parlamentario, al proponerse el incremento paulatino de la edad de acceso a la prestación, desde los 65 a los 67 años⁴⁸, en la nueva reformulación del Pacto se opta por mantener la edad ya fijada, si bien orientando las acciones a conseguir que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo se aproxime, tanto como sea posible, a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, fomentando la permanencia de los trabajadores en activo, la desincentivación de la jubilación anticipada y el incentivo a la jubilación más allá de la edad legal, atendiendo al tiempo las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral pueda generar en determinados colectivos.

En la consecución de tales objetivos se recomienda la adopción de las siguientes medidas:

- a) Modificar la regulación de la jubilación anticipada, dado que la misma sigue utilizándose a menudo como una fórmula de regulación del empleo, por lo que esta práctica debe modificarse reservándose esta modalidad de jubilación a los trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización⁴⁹, procediéndose, de otra parte, a analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada⁵⁰.
- b) La adaptación de la jubilación anticipada ha de combinarse con el mantenimiento de las peculiaridades en los supuestos de actividad penosas⁵¹, si bien parece conveniente

reguladora de la pensión de jubilación es el resultado de dividir entre 322 la suma de las bases de cotización de las 276 mensualidades (23 años) anteriores al mes previo al hecho causante.

⁴⁸ Como se recogió de igual modo en el Acuerdo social y económico de febrero de 2011 y, posteriormente, en la LGSS, a través de la [Ley 27/2011](#), todo ello en un periodo de aplicación paulatina de 15 años, que culmina en el ejercicio 2027. En la actualidad, la edad de acceso a la jubilación se sitúa en los 65 años y 10 meses, salvo que se acrediten 37 años de cotización, en cuyo caso, dicha edad es la de 65 años.

⁴⁹ No deja de sorprender el contenido de esta recomendación del Pacto de Toledo de 2020, al indicar que se modifique la regulación de la jubilación anticipada en orden a reservar esta modalidad de jubilación a los colectivos con largas carreras de cotización, cuando, desde la [Ley 27/2011](#), la jubilación anticipada ya precisa que el interesado acredite un periodo de 33 o 35 años de cotización, según los casos. ¿Se está señalando el incremento de esos largos periodos de cotización para el acceso a la jubilación anticipada, en unos momentos en que la intermitencia en la contratación hace difícil completar periodos de cotización?

⁵⁰ 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 ha de proponer una respuesta, en el plazo máximo de 3 meses, a la Comisión del Pacto de Toledo.

⁵¹ De acuerdo con las previsiones del [artículo 206 de la LGSS](#).

mejorar el marco normativo actual para favorecer la identificación de los colectivos, en los que concurren las circunstancias de realización de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o peligrosos y, de esta forma, dar una mayor protección a quienes sufran por tales circunstancias consecuencias negativas en su salud y/o vean reducida su esperanza de vida⁵².

- c) Fomentar la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales, así como propiciar 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 insuficiente⁵³. En esta dirección, para la Comisión 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 activo⁵⁴.
- d) Por último, el reforzamiento de la coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social para lograr una mayor tasa de ocupación de los trabajadores de más edad; la adaptación de la regulación del contrato de relevo y la jubilación parcial o la cotización del empleo a tiempo parcial o los efectos de las entradas y salidas del empleo de los pensionistas.

15. Recomendación 13. Prestaciones de viudedad y orfandad

Desde 1997 (y como consecuencia de las recomendaciones del Pato de Toledo de 1995 y del Acuerdo social de septiembre de 1996) las prestaciones por muerte y supervivencia, con especial incidencia en las de viudedad y de orfandad, han experimentado un continuo proceso de modificación⁵⁵, modificaciones que no parecen suficientes para la Comisión parlamentaria,

⁵² En este ámbito, puede aplicarse el dicho de que «si bien son [es decir, cumplen los requisitos] los que están [a quienes se les reduce la edad de jubilación], no están todos los que son [al existir colectivos con índices de peligrosidad, penosidad o toxicidad, a quienes no se les aplican los beneficios previstos en el [art. 206 de la LGSS](#)]».

⁵³ Se efectúa una valoración positiva de la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional ([art. 214 de la LGSS](#)), solicitando nuevas medidas que favorezcan esta compatibilidad, sin que ello produzca menoscabo de las cuentas del sistema. Conforme al indicado precepto, las personas que acceden a la jubilación a la edad ordinaria y con una carrera de cotización que da lugar al 100% de la base reguladora (36 años en 2020), pueden compatibilizar el 50% de la pensión con el ejercicio de un trabajo o actividad profesional, compatibilidad que puede llegar al 100% de la pensión, en los casos que la actividad desarrollada lo sea por cuenta propia, y el pensionista efectúe la contratación de un nuevo trabajador en la actividad desarrollada.

⁵⁴ La Comisión tiene en cuenta los efectos de la prolongación de la vida laboral, por lo que 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.

⁵⁵ En ese proceso destacan:

- La reforma de la pensión de orfandad, incrementando la edad de acceso y mantenimiento en el percibo de la pensión (1997).
- La modificación de la base reguladora de la pensión de viudedad (desde el 45% al 52%, en un período de aplicación paulatina de 3 años, en 2001).
- El incremento de la pensión de viudedad en los casos de personas con menores rentas y responsabilidad familiares (2002).

ya que sigue solicitando que se lleve 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 se realizó en su totalidad en la reforma de 2007.

Ahora bien, en cualquier caso y si se lleva a cabo esa reformulación, se sigue defendiendo el mantenimiento del carácter contributivo de esta prestación, sin que el mismo pueda ser modificado por la adopción de medidas que introduzcan criterios basados en condiciones específicas para el acceso a ellas (edad, renta, hijos, compatibilidades...). La Comisión tiene presente que la progresiva asistencialización de la pensión de viudedad pudiera originar que la misma «cayese del lado no contributivo» (y, derivado de ello, su cobertura financiera a través de la imposición general), lo cual originaría consecuencias importantes respecto del acceso a la prestación y, sobre todo, de la determinación de la cuantía de la pensión⁵⁶.

A su vez, y reiterando propuestas de otros acuerdos parlamentarios, se indica la conveniencia de analizar la eficacia protectora de las 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 asistenciales⁵⁷.

En el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, que se causan por la muerte de una persona trabajadora o que tuviese la condición de pensionista, las recomendaciones del nuevo Pacto de Toledo son poco originales, ya que se trata de reproducir medidas que ya han sido adoptadas, como:

- La acomodación de la configuración de la pensión de viudedad a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios, a fin de mejorar la protección de las personas pensionistas sin otros recursos, y de adecuar

-
- La limitación del conjunto de las prestaciones de muerte y supervivencia causadas por una misma persona (2004).
 - El acceso a las pensiones de viudedad a los nuevos modos de familia, así como la modificación en el acceso y determinación de la cuantía en los casos de divorcio o separación (2007).
 - La supresión del periodo de cotización para acceder a la pensión de orfandad (2007).
 - La modificación de la regulación de la pensión de orfandad en los supuestos de pensionistas con discapacidad.
 - El establecimiento de un porcentaje del 60% en los casos de pensiones de viudedad, en favor de personas con 65 años, menores ingresos y que no realizasen actividad laboral o profesional (2011).
 - O el establecimiento de una prestación de orfandad (de carácter no contributivo), en los casos de muerte de la causante por violencia contra la mujer, cuando no se pudiese acceder a la pensión de orfandad (2019).

⁵⁶ Si la pensión de viudedad se financiase mediante aportaciones estatales al Presupuesto de la Seguridad Social, sería difícilmente compatible que se mantuviese la determinación de la cuantía de la pensión en función del salario cotizado del causante de la misma o de la base reguladora de su pensión.

⁵⁷ Se trata de las prestaciones en favor de familiares (en favor de nietos y hermanos del causante, menores de 18 años; pensiones en favor de madres/padres o abuelas/abuelos; pensiones en favor de hermanas/hermanos con 45 años y que hayan dedicado un tiempo al cuidado del pensionista de jubilación o incapacidad permanente).

la protección de los colectivos más vulnerables (en tal sentido, recordar que para estos colectivos la pensión de viudedad se calcula en función de un 70% sobre la base reguladora y que, respecto de las pensiones mínimas, existen cuantías diferenciadas para supuestos como los indicados).

- La concentración de la acción protectora en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad con 65 o más años, cuya pensión constituya su principal fuente de ingresos, al objeto de garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente (desde la entrada en vigor del [RD 900/2018, de 20 de julio](#), en los casos indicados, la pensión de viudedad se calcula conforme al 60% de la base reguladora, frente al 52% establecido con carácter general).
- La modificación de la regulación del acceso a la pensión de viudedad en los casos de parejas de hecho, singularmente en cuanto al requisito legal de que los ingresos del eventual beneficiario/a durante el último año hayan sido inferiores a los ingresos del causante⁵⁸.
- Siguiendo una misma recomendación del acuerdo de 2011, se mandata al Gobierno para que efectúe los correspondientes estudios y análisis –que ha de presentar ante la Comisión del Pacto de Toledo– sobre los efectos que, en orden a la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad, tendría considerar los periodos de cotización acreditados por el causante (más los que podría haber acreditado hasta el cumplimiento de la edad de jubilación de no haberse producido el fallecimiento⁵⁹) con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación⁶⁰.
- Por último y en relación con la pensión de orfandad, la Comisión considera que, en todo caso, una progresiva reformulación de la pensión de viudedad debería llevar aparejada una mejora de las pensiones de orfandad, especialmente en la cuantía, si bien insiste –como ya se hizo en 2011– en que se homogeneicen y ordenen los límites de edad para el acceso y el mantenimiento de los diferentes derechos ligados a la cobertura familiar dentro del sistema de protección social⁶¹.

⁵⁸ Conforme a la LGSS, uno de los requisitos para acceder a la pensión de viudedad, en los casos de parejas de hecho, es que los ingresos de la persona solicitante, referidos a ejercicio anterior, sean inferiores a los del causante, de modo que, de no acreditarse este requisito no se puede acceder a la pensión, y ello, aunque con posterioridad la persona solicitante venga a peor fortuna.

⁵⁹ En forma semejante a lo que ya se aplica para la determinación de las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, tras las modificaciones incorporadas por la [Ley 40/2007, de 4 de diciembre](#), de medidas en materia de Seguridad Social.

⁶⁰ Se trataría en consecuencia de que, para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad, se computasen los años de cotización acreditados por el fallecido más los que habría acreditado hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación de no haberse producido el fallecimiento. A este número de años correspondería el porcentaje que, en base al [artículo 209 de la LGSS](#), se aplica para la determinación de la pensión de viudedad. Al resultado final se aplicaría el porcentaje que se fijase para la pensión de viudedad.

⁶¹ Por ejemplo, en el caso de las pensiones de orfandad y de determinadas prestaciones familiares (hermanos o nietos) existen 2 edades para el acceso o mantenimiento de la pensión (18 años, con carácter general, y 25 años, en los casos de orfandad absoluta); en el caso de las prestaciones y

16. Recomendación 15. Solidaridad y garantía de suficiencia⁶²

Aunque en un sistema de Seguridad Social como el español sean esenciales los principios de contribución y de proporcionalidad, juegan un papel de igual importancia los de solidaridad y garantía de la suficiencia de las prestaciones, de modo que si estuviesen ausentes estos últimos difícilmente el sistema de protección podría adjetivarse como «sistema de seguridad Social», sino más bien de previsión o de ahorro.

De ahí que la aplicación de estos dos últimos principios haya sido una constante tanto en los documentos políticos⁶³, como en los acuerdos sociales llevados a cabo en las dos últimas décadas⁶⁴, y que el reforzamiento de la solidaridad y la garantía en la suficiencia de las prestaciones haya informado buena parte de las medidas adoptadas, situación que es objeto de valoración positiva en el Pacto de Toledo de 2020, en el que se sugiere (recomendación 15ª) el reforzamiento de dichos principios, condicionando tal hecho a que las posibilidades económicas lo permitan.

Pero, el nuevo acuerdo parlamentario da un paso más allá, respecto de la aplicación de la suficiencia de las pensiones, en la forma siguiente:

- a) Al actuar la suficiencia como garantía de la dignidad de la persona ([art. 10 de la Constitución](#)), con la finalidad de asegurar un nivel mínimo de recursos, en línea con lo establecido en el [Protocolo Adicional de la Carta Social Europea](#)⁶⁵, se recomienda la conveniencia 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, proponiendo el establecimiento de alguna referencia adecuada (como puede ser la tasa de sustitución que relaciona la pensión media del sistema con el salario medio de los

subsidios por desempleo, el límite de edad se sitúa en los 26 años, para la existencia de responsabilidades familiares, que condiciona el acceso o el mantenimiento del derecho, límite que también se utiliza para el cálculo de las pensiones de viudedad, en caso de beneficiaria con responsabilidades familiares. De igual modo, el límite de los 26 años se aplica respecto de las deducciones fiscales.

⁶² En el Informe de la Comisión parlamentaria sobre el Pacto de Toledo de 2020 no existe recomendación 14ª, que, en el Informe de 2011, se dedicaba a la fiscalidad de las pensiones.

⁶³ Acuerdos parlamentarios de 1995, 2003 y 2011.

⁶⁴ Acuerdos sociales de 9 de octubre de 1996, 9 de mayo de 2002, 13 de julio de 2006 y 2 de febrero de 2011.

⁶⁵ El [artículo 4 del Protocolo adicional a la Carta Social Europea, de 5 de mayo de 1988](#) (ratificado por España el 7 de enero de 2000), dedicado al derecho a protección social de las personas ancianas, y con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección social de las personas de edad, las Partes se comprometen a tomar o promover, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, las medidas adecuadas encaminadas, entre otras, a permitir a las personas ancianas seguir siendo, durante el mayor tiempo posible, miembros de pleno derecho de la sociedad mediante recursos suficientes que les permitan llevar una existencia decorosa y desempeñar un papel activo en la vida pública, social y cultural.

trabajadores ocupados) y un ámbito territorial de medición comparada (países más avanzados de la Unión Europea)⁶⁶.

- b) Se valora de forma positiva la existencia de unas cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión en el sistema de la Seguridad Social, con objeto de asegurar un umbral mínimo de rentas a todos los pensionistas que no dispongan de rentas alternativas, si bien se recogen dos precisiones: de una parte, y por coordinación de las diferentes manifestaciones protectoras, que la cuantía de tales complementos no debe ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes⁶⁷; de otra, a su vez, se propone la creación de una prestación no contributiva de orfandad (hoy inexistente con carácter general) o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares⁶⁸.
- c) Que, en línea con el principio de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, todas las mejoras del nivel de solidaridad han de financiarse con cargo a la imposición general (y no con cargo a las cotizaciones sociales), como expresión de la solidaridad de la sociedad española y del principio de equidad intergeneracional.
- d) La continuación del 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 social, establecer con más

⁶⁶ Se persigue que, así como en la [Carta Social Europea](#) se establece una fórmula para considerar que un salario es digno, se establecería, en el ámbito español, un objetivo que defina la suficiencia de las pensiones.

El [artículo 4 de la Carta Social Europea](#) compromete a los Estados firmantes a reconocer el derecho de los trabajadores «a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y sus familias un nivel de vida decoroso». De igual modo, el Consejo de Europa recomienda que la cuantía del salario mínimo constituya el 60% del salario medio del país y que, una vez conseguido ese umbral, se compruebe que sea una remuneración suficiente para vivir.

A su vez, se mandata al Gobierno para que lleve a cabo 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.

Mediante acuerdo, adoptado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 10 de noviembre de 2020, el que se dispone la [remisión a las Cortes Generales de la Carta Social Europea \(revisada\)](#) y se autoriza la manifestación del consentimiento de España para obligarse por dicha Carta, se solicita su tramitación por el procedimiento de urgencia.

⁶⁷ Considerando que tanto los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, como las pensiones contributivas tienen el mismo origen de financiación: la imposición general.

⁶⁸ Una modificación de las prestaciones familiares a cargo de la Seguridad Social se ha llevado a cabo a través del [Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo](#), por el que se establece el ingreso mínimo vital. A través del mismo, se suprime (sin perjuicio de su mantenimiento para quienes viniesen percibiéndola) la prestación familiar por hijo o menor a cargo, con menos de 18 años y no discapacitado (que queda subsumida dentro de la nueva prestación de Seguridad Social –ingreso mínimo vital–), de modo que las prestaciones familiares se circunscriben a los casos de familias con hijos o menores con discapacidad, estando el importe de las mismas en función de la edad de los causantes y del grado de discapacidad. A tal efecto, la [disposición final 4ª del real decreto-ley](#) procede a la modificación de los artículos 351 a 353 de la LGSS.

claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema⁶⁹, para lo cual, la efectiva implantación de tarjeta social digital⁷⁰ puede servir para recoger, de manera fiable y con independencia de su origen, la totalidad de las prestaciones asignadas a cada beneficiario.

17. Recomendación 16. Sistemas complementarios

El acuerdo parlamentario de 2020, al igual que sucedía con el acuerdo parlamentario anterior, contiene una recomendación específica relacionada con los sistemas complementarios, considerando que 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.

Ahora bien, en el nuevo Pacto de Toledo la recomendación tiene en cuenta el [informe de la AIReF](#) (julio de 2020), respecto de la evaluación de los beneficios fiscales de estos instrumentos de ahorro, afirmando que con la regulación actual de los incentivos a los planes de previsión social complementaria no se cumple con el objetivo de generar ahorro a largo plazo para la jubilación con un coste para las arcas públicas de 1.643 millones de euros, teniendo en cuenta además que, a juicio de la AIReF, los beneficios fiscales incorporan un elemento en el impuesto sobre la renta, al tener un mayor impacto (desde la vertiente de reducción de los tipos efectivos) en las rentas más altas.

Se propone una reformulación de los planes complementarios de pensiones, impulsando de forma preferente los sistemas de empleo, articulados a través de la negociación colectiva, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro, dando cobertura a las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento, y otorgando complementos de las pensiones en forma de renta (debiendo materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en esta forma).

Respecto de lo que la propia Comisión denomina «el tercer pilar», es decir, los mecanismos de ahorro individual, existe la preocupación por la transparencia de la gestión de las entidades gestoras, por el coste de las comisiones y, en síntesis, por el establecimiento de la implantación de fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios⁷¹.

⁶⁹ A cuya finalidad se dirige, entre otros objetivos, la nueva prestación de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital.

⁷⁰ La [disposición adicional 141ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio](#), de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (en la redacción dada por la [disp. final 5ª del RDL 20/2020, de 29 de mayo](#)), crea la Tarjeta Social Digital, con el objetivo de mejorar y coordinar las políticas de protección social impulsadas por las diferentes Administraciones públicas.

⁷¹ Respecto de los planes individuales de pensiones, las propuestas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, reduciendo drásticamente el importe de las cantidades que pueden deducirse en el IRPF (desde los 8.000 € anuales a 2.000) suponen, a juicio de los expertos, un «toque de gracia» al ahorro en estos instrumentos financieros, ya que no parece que tenga sentido ahorrar en un plan de pensiones (dada la falta de liquidez en el corto y medio plazo) sin el incentivo fiscal a corto y medio plazo.

Por último, se llama la atención sobre 2 aspectos sustanciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: el establecimiento de un sistema de comunicación veraz, adecuado y periódico con los socios o titulares⁷², y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias en la realización de su desempeño.

18. Recomendación 17. Mujeres y Seguridad Social

Ya en el acuerdo parlamentario de 2011 se proponía la adopción de las medidas oportunas que garantizaran la equiparación real de salarios entre hombres y mujeres, eliminando la brecha salarial existente, con efecto positivo en los derechos sociales, al incrementar las cotizaciones sobre las que se calculan las prestaciones, así como la conveniencia de tener en cuenta la dimensión de género del sistema de pensiones, al existir diferentes situaciones (retribuciones diferenciadas, periodos de interrupción por cuidado de hijos o familiares en situación de dependencia o dificultades en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral) que inciden más sobre las mujeres que sobre los hombres, teniendo en cuenta además la necesidad de llevar a la práctica diaria una consideración social favorable hacia la maternidad y a la importancia de la natalidad para el sostenimiento del sistema de pensiones en el futuro, para que, tras los análisis de impacto respectivos, pudiesen adoptarse mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización⁷³.

Estas orientaciones siguen siendo válidas en el acuerdo parlamentario de 2020, si bien se efectúa una crítica a las medidas adoptadas en los últimos años, en orden a recortar la brecha de pensiones entre hombres y mujeres, que han tenido una dimensión más reactiva o coyuntural que preventiva o estructural, de modo que no han logrado una equiparación efectiva en la cobertura de mujeres y hombres, si bien se es consciente de que, 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.

Los beneficios fiscales pueden llegar hasta los 8.000 euros anuales, sumando a las aportaciones del propio partícipe (que se limitan a 2.000 €) las aportaciones empresariales a planes de empleo en favor de los trabajadores.

⁷² El [artículo 17.2 de la LGSS](#) prevé la obligación mutualidades de previsión social, mutualidades alternativas, planes de previsión social empresariales, planes de previsión asegurados, planes y fondos de pensiones y seguros individuales y colectivos de instrumentación de compromisos por pensiones de las empresas, de informar a los socios y partícipes de los correspondientes compromisos sobre sus futuros derechos con la misma periodicidad y en términos comparables y homogéneos con la suministrada por la Seguridad Social.

⁷³ En el cumplimiento del contenido de esta recomendación puede situarse el establecimiento, en el ejercicio 2016, del complemento de maternidad de las pensiones contributivas, en favor de las mujeres que hubiesen tenido 2 o más hijos, en los términos que, en la actualidad, recoge el [artículo 60 de la LGSS](#).

Por ello, en la recomendación 17ª del nuevo Pacto se efectúan las siguientes consideraciones, con el objetivo de hacer efectivo, también en el ámbito de la Seguridad Social, el principio de igualdad de género en el acceso y en los importes de pensión:

- a) Acometer la cuestión de los cuidados en el entorno familiar, con la finalidad de que las carreras profesionales de quienes tengan personas dependientes a su cargo no generen vacíos de cotización por esta causa, potenciándose la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, particularmente en relación con los permisos parentales, evitando 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 vez de pasar casi de forma automática a la suspensión de la actividad.
- b) Avanzar de forma decidida en la igualdad retributiva, ya que ello es una cuestión clave para la equiparación de las pensiones, igualdad que 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 persona con renta más baja la que asuma los sacrificios en los periodos cotizados⁷⁴.
- c) Introducir 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.
- d) Respecto del trabajo a tiempo parcial, se propone el impulso de 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 mínimas⁷⁵.
- e) Por último, se 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, considerando que las mujeres son mayoría entre las personas perceptoras de las pensiones más bajas, a cuyo fin se sugiere que, desde una política igualitaria, se revise el sistema de pensiones no contributivas, los complementos por mínimos y la pensión de viudedad, para garantizar progresivamente un umbral de garantía universal, suficiente y digno.

⁷⁴ Conforme a los [datos de la propia Seguridad Social](#), entre enero y septiembre de 2020 se tramitaron y reconocieron 342.974 prestaciones por nacimiento y cuidado de menor. De ellas, 167.047 correspondieron al primer progenitor, habitualmente la madre, y 175.927, al segundo progenitor. Sin embargo, en lo que respecta a las excedencias por cuidado de familiares (en los términos del [art. 46 del Estatuto de los Trabajadores](#)), su número ascendió a 43.885, de las cuales el 87,6% correspondieron a mujeres.

⁷⁵ En la línea que se deriva de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en tal sentido, en el acuerdo parlamentario de 2020, se cita de forma expresa la [STJUE de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18, Villar Láiz](#)) o del Tribunal Constitucional (entre otras, en [STC 91/2019, de 3 de julio](#)).

19. Recomendación 17 bis. Juventud y Seguridad Social

El nuevo Pacto de Toledo incorpora una nueva recomendación (que, como tal, no se había contemplado en los acuerdos anteriores), referida a las relaciones entre sistema de Seguridad Social y juventud, teniendo en cuenta 2 aspectos fundamentales: de una parte, que las y los jóvenes son destinatarios de beneficios y obligaciones de y para con la Seguridad Social y, de otra, que de sus cotizaciones, además de ir generando derechos de pensión para sí, depende la mayor o menor fortaleza económica de ese mismo sistema.

La recomendación, más que orientar sobre medidas concretas a adoptar respecto de estas cuestiones, comienza señalando que las personas jóvenes son especialmente perjudicadas por la precariedad y el subempleo, lo que dificulta generar amplias carreras continuas de cotizaciones, lo que es una de las causas del descrédito de nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud, ya que muchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o, de acceder, que la misma no será suficiente para poder vivir dignamente⁷⁶. De ahí que uno de los objetivos básicos ha de ser que la juventud recupere la confianza en el sistema.

Para lograr ese objetivo, en el acuerdo parlamentario, se recogen las siguientes orientaciones respecto de medidas que pudieran adoptarse:

- a) 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 actualidad⁷⁷.
- b) Un mayor protagonismo de la juventud en el fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social, reforzando la confianza de este colectivo en el Estado de Bienestar⁷⁸.

⁷⁶ El texto literal de la recomendación es revelador de la situación actual, al indicar que «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».

⁷⁷ Las altas tasas de temporalidad y parcialidad y los 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.

⁷⁸ Un sistema de bienestar se asienta, entre otros extremos, en la solidaridad generacional, que resulta de mayor calado en el sistema público de pensiones, en especial articulado sobre la modalidad de

- c) Por último, se destaca el colectivo de becarios, respecto de los que se recomienda que se sigan adoptando medidas legislativas definitivas encaminadas a garantizar y a mejorar su cobertura social, al tiempo que se intensifiquen las actividades inspectoras encaminadas a evitar abusos que oculten relaciones laborales fraudulentas⁷⁹.

20. Recomendación 18. Personas con discapacidad

Para el nuevo acuerdo parlamentario, el sistema de Seguridad Social, como instrumento esencial de la política social, ha de 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, por lo que recomienda, en la medida que sea necesaria, la adopción de medidas de acción positiva en su beneficio, siguiendo al efecto la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006⁸⁰, o en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social ([RDLeg. 1/2013, de 29 de noviembre](#)).

La Comisión parlamentaria pone de relieve determinadas medidas que ya se han articulado en orden a la consecución del objetivo indicado, como son el establecimiento de mecanismos de

reparto. Desde su implementación, se ha producido un «contrato generacional implícito», en el que la población trabajadora financia con sus aportaciones el coste de las prestaciones de los actuales pensionistas (al igual que estos financiaron las pensiones de la generación anterior), en el entendido que la próxima generación de trabajadoras y trabajadores harán frente al coste de sus pensiones.

⁷⁹ Mejorando las medidas ya incorporadas en la [Ley 27/2011](#), así como en la [disposición adicional 5ª del Real Decreto-Ley 28/2018](#), sobre Seguridad Social de las personas que desarrollan programas de formación y prácticas no laborales y académicas.

Hasta el 31 de diciembre de 2018 las prácticas en empresas de los mencionados becarios podían ser:

- No retribuidas, no siendo entonces obligatoria el alta en la Seguridad Social y sin obligación, por ello, de cotizar.
- Retribuidas que, a su vez, podían ser:
 - Curriculares, cuando las prácticas eran obligatorias para completar los estudios. En este caso, se bonificaba la totalidad de la cotización siendo, por consiguiente, su coste cero tanto para las empresas como para los estudiantes.
 - No curriculares, cuando no eran obligatorias, a tenor del plan de estudios, sino voluntarias por parte de los alumnos. En este caso, la cotización a la Seguridad Social era la misma que se aplicaba a los contratos de trabajo de formación y para el aprendizaje.

A partir del 1 de enero del año 2019 ([RDL 28/2018](#)) desapareció, a los efectos de Seguridad Social, la distinción de las prácticas mencionadas, siendo obligatorio cotizar por todos los becarios, sin distinción, sean las prácticas que realicen retribuidas o no retribuidas:

- Por lo que se refiere a las primeras, al derogarse las bonificaciones, se debía cotizar a la Seguridad Social por estos/as becarios/as.
- Por lo que respecta a las no retribuidas, la [disposición adicional 5ª del Real Decreto-Ley 28/2018](#), ordenaba la inclusión en el sistema y cotización de las personas que realizasen tales prácticas, en los términos que se recogiese en el real decreto que debía estar aprobado en el plazo de 3 meses. No deja de ser sorprendente que, en base al mandato de dicha disposición legal, antes del 31 de marzo de 2019 se deberían haber aprobado las normas reglamentarias en aplicación la misma, sin que 18 meses después se haya cumplido el compromiso legal.

⁸⁰ La Convención fue [ratificada por España el 23 de noviembre de 2007](#).

anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con grados de discapacidad⁸¹, el establecimiento 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 sociolaboral⁸² o la flexibilización de la compatibilidad entre actividad lucrativa y pensiones no contributivas de invalidez⁸³.

Como continuación de medidas como las indicadas, en la recomendación se propone:

- a) La intensificación de medidas dirigidas a eliminar los obstáculos a la activación de las personas con discapacidad, favoreciendo su acceso a un empleo digno, suficiente y de calidad.
- b) La introducción de modificaciones en la normativa de Seguridad Social, respecto del régimen jurídico de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente y su compatibilidad con la realización de un trabajo⁸⁴.
- c) La mejora de la cobertura social de las personas con discapacidad en las prestaciones familiares de Seguridad Social; la corrección de la problemática en el acceso anticipado a la pensión de jubilación, en relación con las exigencias en el tiempo de cotización requerido, y la resolución de las dificultades que se presentan respecto a la acreditación del mismo⁸⁵, así como respecto de la ordenación de la prestación por nacimiento y cuidados de menor.
- d) A su vez, y respecto del Régimen de Clases Pasivas del Estado se propone un mayor grado de convergencia, en este ámbito, con la establecida en el Régimen General.

21. Recomendación 19. Trabajadores migrantes

Como ya sucedía en reformulaciones anteriores del Pacto de Toledo, se es consciente de que los desafíos del sistema de Seguridad Social convierten 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 cuyo fin se recomienda que el flujo de migraciones se canalice 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.

La Seguridad Social ha de adecuar los procesos de incorporación de la población migrante, facilitando la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema, sin menoscabo de garantía alguna para estas personas, así como una supervisión constante sobre

⁸¹ En base al [artículo 206 de la LGSS](#), y en los Reales Decretos [1539/2003, de 5 de diciembre](#) y [1851/2009, de 4 de diciembre](#).

⁸² Regulado en el [Real Decreto 156/2013, de 1 de marzo](#).

⁸³ [Artículo 366 de la LGSS](#).

⁸⁴ Además, se persigue que se elimine o minore la litigiosidad existente en este ámbito. Sobre este tema, se puede analizar la publicación del CERMI sobre «[Compatibilidad entre trabajo y pensiones de Seguridad Social](#)» (junio 2020).

⁸⁵ Para la reducción de la edad de jubilación, prevista en el [Real Decreto 1851/2009](#), se exige que las personas que pretendan acceder al beneficio han de acreditar una discapacidad de al menos del 45% durante un período mínimo de 15 años.

el adecuado cumplimiento de los convenios internacionales en materia de Seguridad Social, suscritos por España.

Asimismo, se pone especial énfasis en la importancia del reforzamiento de los instrumentos de inspección y control para evitar situaciones que conduzcan la inmigración legal hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación, evitando al tiempo el racismo o la discriminación en el ámbito laboral, dada la mayor vulnerabilidad de las personas migrantes⁸⁶.

22. Recomendación 19 bis. Seguridad Social y Economía Digitalizada

Otra de las novedades del nuevo acuerdo parlamentario se refiere a la economía digitalizada y su incidencia en la Seguridad Social, tanto por los efectos respecto de la mejora de su gestión, como por el volumen de actividades que se desarrollan a través de plataformas digitales, como son la economía informal, los falsos autónomos y la infracotización, aspectos que afectan de forma directa a la organización del trabajo y a la ordenación de las relaciones laborales y, derivado de ello, al sistema de Seguridad Social, considerando, al tiempo, que también estas nuevas realidades pueden implicar un debilitamiento de la cohesión social ante el surgimiento de nuevas formas de empleo atípico y de autoempleo.

La Comisión del Congreso de los Diputados destaca los siguientes aspectos:

- a) Considerando los efectos que el nuevo ámbito digital puede representar sobre el encuadramiento de los trabajadores y trabajadoras dentro de la Seguridad Social, en entornos como las plataformas digitales, en el seno de las cuales se desarrollan actividades que, en función del tiempo de trabajo, se consideran esporádicas o marginales, con pretensión de situarse fuera del sistema, se recomienda la inclusión de estas actividades dentro del sistema, combatiendo la figura del «falso autónomo», en función de la condición de las personas que las llevan a cabo como personal laboral, siguiendo al efecto la doctrina del Tribunal Supremo⁸⁷.
- b) Respecto de las actividades desarrolladas a través de plataformas digitales, se subraya la importancia de impulsar actuaciones normativas, que redefinan la centralidad del trabajo –asalariado o autónomo– garantizando unas condiciones, laborales o de actividad, dignas y suficientes, que eviten la precariedad; y, al tiempo, reforzar los mecanismos no contributivos, típicamente solidarios, del sistema.
- c) Asimismo, se es consciente de la previsible pérdida de peso del trabajo en la actividad productiva, como consecuencia del uso masivo de la digitalización de los procesos productivos, lo cual, aunque no por ello vaya a existir una caída de los niveles de riqueza, sin embargo, sí puede afectar al nivel de los ingresos por cotizaciones de la

⁸⁶ Mediante [Resolución de 25 de julio de 2019, de la Secretaría General Técnica](#), se publica el Convenio entre la TGSS y el Organismo Autónomo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por el que se fija el marco de relaciones para intensificar y hacer más eficaz su colaboración recíproca.

⁸⁷ [STS 805/2020, de 25 de septiembre](#), respecto de la configuración como trabajadores por cuenta ajena –y, por tanto, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social– de los trabajadores de la plataforma Glovo (los denominados «riders»).

Seguridad Social. Para la Comisión parlamentaria, si la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el desafío consiste en encontrar mecanismos que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales, diversificando las fuentes de ingresos del sistema, como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social.

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

Como es habitual en las anteriores reformulaciones del Pacto de Toledo, el nuevo acuerdo parlamentario finaliza con unas conclusiones respecto al control parlamentario y el seguimiento y evaluación del aprobado ahora, para lo que:

- a) El Gobierno ha de comparecer anualmente ante la Comisión del Congreso de los Diputados para informar de la situación puntual de la Seguridad Social, en relación con el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas.
- b) Como ya se señaló en 2011, y debido a la importancia social y económica y la complejidad jurídica de la Seguridad Social, se mantiene la recomendación de que la Seguridad Social cuente con 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.
- c) Respecto del 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 entre la Comisión parlamentaria y determinadas instituciones públicas, entre otras, los organismos gestores de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España o la AIREF. Asimismo, se mandata al Gobierno para que informe a la Comisión de medidas posibles para hacer frente a los escenarios demográficos que se proyectan para el futuro.
- d) Dada la incidencia de las recomendaciones en el ámbito laboral, se recomienda que, tras la aprobación del informe por el Pleno del Congreso, por la Presidencia del Congreso de los Diputados se trasladen formalmente las recomendaciones a las organizaciones sindicales y empresariales que actúan como interlocutores sociales⁸⁸.

⁸⁸ Tras las diferentes reformulaciones del Pacto de Toledo, sus recomendaciones han sido también objeto de su debate en el marco del diálogo social, llegando a acuerdos sociales que complementan las recomendaciones parlamentarias. Así ha sucedido durante 25 años «de vida» del Pacto de Toledo en la forma siguiente:

- El Pacto de Toledo de 1995 fue complementado por el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, de septiembre de 1996, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas.
- El Pacto de Toledo de octubre de 2003 tuvo como antecedente el Acuerdo sobre Seguridad Social, suscrito en abril de 2003 entre el Gobierno, la organización sindical de Comisiones Obreras y las organizaciones empresariales más representativas.

- e) Por último, transcurridos al menos cinco años desde la aprobación del nuevo Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo, el Congreso de los Diputados habrá de proceder a una revisión general de sus recomendaciones, así como a una evaluación de su grado de cumplimiento, mediante los instrumentos parlamentarios específicos para ello.

Cuadro comparativo. Pacto de Toledo: acuerdos aprobados en 2011 y en 2020



-
- El Pacto de Toledo de enero de 2011 fue complementado por el Acuerdo social y económico, de 2 de febrero de 2011, suscrito entre el Gobierno y todos los agentes sociales.