



confederación sindical de comisiones obreras
Secretaría confederal de políticas públicas y protección social,
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid. Tel.: 917028137
E-mail: proteccionsocial@ccoo.es

| www.ccoo.es

INFORME

30 de junio de 2025

Comparecencia de Carlos Bravo Fernández en representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras ante la Comisión parlamentaria de seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo

La consolidación de un sistema de Seguridad Social suficiente, adecuado y sostenible construido sobre la base de la participación y acuerdos sociales y políticos amplios

Contenido

1. Valoración general de la situación del sistema de Seguridad Social y propuesta de nuevas recomendaciones a incorporar	4
Propuestas de nuevas recomendaciones y prioridades de actuación	5
2. El papel del Diálogo Social en la configuración del modelo de Seguridad Social, su seguimiento y evaluación	8
Cuatro acuerdos parlamentarios que han dado lugar a ocho acuerdos de diálogo social y otras tantas reformas legislativas	9
Reforzar el nivel de acuerdo político para garantizar la máxima legitimación institucional de las reformas y el cumplimiento del mandato constitucional	10
3. Evaluación de los principales resultados obtenidos en las recomendaciones	11
Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.	11
Recomendación 1: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.	12
La disposición adicional 32ª LGSS permite ya una transferencia de en torno al 2% del PIB para contribuir al equilibrio financiero junto a otras medidas.....	14
Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.	14
Recomendación 3: Fondo de reserva.	17
Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes.	19
El nuevo sistema de cotización no ha alterado la afiliación al RETA	20
Crecimiento moderado de la recaudación durante 2023.....	22
Efecto observado en la elección de bases de cotización en 2023	22
Claves de la flexibilidad del diseño de tramos de bases de cotización en el nuevo sistema de cotización por ingresos reales	25
Límites del modelo: la necesidad de reforzar la contributividad en los umbrales mínimos de cada tramo de cotización	26
Recomendación 5: Adecuación de las bases y periodos de cotización.	28
Periodo de cálculo	29
Incremento de la base máxima de cotización	29
Cotización solidaria para los salarios superiores a la base máxima	30
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	31
Recomendación 6: Incentivos al empleo.....	33
Recomendación 7: Modernización e información al ciudadano.	33
Recomendación 8: Gestión del sistema.	34
Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.	34

Recomendación 10: Lucha contra el fraude.....	35
Recomendación 11: Contributividad	35
Recomendación 12: Edad de jubilación.	36
El modelo de jubilación permite compatibilizar el derecho de jubilación anticipada y el ajuste en la edad efectiva de jubilación.....	37
Reformulación del modelo de jubilación anticipada, ahora más garantista	38
Jubilación parcial: mejora de las condiciones de acceso y de la calidad del empleo de la persona relevista.....	40
Compatibilidad de actividad laboral y pensión	42
Recomendación 13: Prestaciones de viudedad y orfandad.....	43
Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia.	43
Recomendación 16: Sistemas complementarios.....	46
Recomendación 17: Mujeres y Seguridad Social.....	48
Recomendación 17 bis: Juventud y Seguridad Social.	49
Recomendación 18: Personas con discapacidad.....	50
Recomendación 19: Trabajadores migrantes.....	51
Recomendación 19 bis: Seguridad Social y economía digitalizada.	51
Recomendación 20: Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.	52

1. Valoración general de la situación del sistema de Seguridad Social y propuesta de nuevas recomendaciones a incorporar

En opinión de Comisiones Obreras, la prioridad del sistema de Seguridad Social en este momento consiste en dar continuidad al muy relevante paquete de **reformas pactadas entre 2021 y 2024**, que desarrollan de manera coherente aspectos esenciales de las recomendaciones de esta Comisión Parlamentaria aprobadas con amplísima mayoría por el Pleno del Congreso de los Diputados en noviembre de 2020. Por tanto, con amplio consenso político y social y que han constituido y constituyen un conjunto normativo y financiero que contribuye a garantizar la sostenibilidad social y económica, así como la mejora de coberturas de nuestra Seguridad Social.

Constituyen un paquete potente y solvente de refuerzo de nuestra Seguridad Social en un momento como este en el que se cumplen los 30 años del marco de concertación política y social derivado del Pacto de Toledo, que da nombre y es la génesis de esta Comisión Parlamentaria.

Estos acuerdos, en su mayoría, han sido suscritos por la totalidad de organizaciones sindicales y empresariales más representativas, lo que les dota de una fuerte legitimación social. La única excepción ha venido dada por la posición empresarial refractaria a acordar mejora de ingresos por cotizaciones, no así respecto de la mejora de ingresos procedentes de transferencias presupuestarias. Es esta una materia en la que debemos avanzar más para que la comprensión de nuestro sistema de financiación mixta, preferentemente con cotizaciones, pero no exclusivamente con ellas, despliegue todo su potencial.

Se trata de una reforma, globalmente considerada, con impacto muy relevante en la vida de los más de 10 millones de pensionistas actuales, también de los futuros. También de los casi 22 millones de personas cotizantes a la Seguridad Social, mejorando sus bases de cotización (especialmente relevante en el RETA, pero también en el Régimen General), sus coberturas por desempleo o cese de actividad (empleo doméstico, desempleo asistencial, trabajo autónomo, ...).

Mención expresa merece también el **sistema de rentas mínimas en torno al Ingreso Mínimo Vital** que, si bien nació con deficiencias derivadas de su apresurada puesta en marcha al inicio de la pandemia, lo que impidió un acuerdo completo en el marco del Diálogo Social, pero que tras las más de media docena de correcciones posteriores, y algunas más que precisa, constituye hoy el sistema de garantía de rentas mínimas más potente que hay en nuestro país, con más de 700.000 titulares de prestación en la actualidad y más de 2 millones de personas beneficiarias en las unidades de convivencia que hoy perciben esta prestación complementaria de rentas muy bajas.

Los **sistemas de control y evaluación periódica** que hemos acordado están funcionando, como ha validado la propia AIReF muy recientemente en la primera revisión trienal prevista en la Ley General de Seguridad Social tras el Acuerdo de Pensiones de 2023.

No obstante, se está promoviendo un falso debate desde algunos sectores comprometidos con la reforma sistémica de 2013, consecuencia de un marco de austeridad extrema impuesta a nuestro país, que introducía fuertes recortes en nuestro sistema de pensiones, única reforma relevante no pactada desde 1995 y, como consecuencia de ello, la única que no pervive y ha sido felizmente derogada y sustituida por el paquete de acuerdos alcanzados entre 2021 y 2024.

En ese debate se quiere presentar y alimentar un **supuesto conflicto intergeneracional** que aconsejaría reducir la cobertura de las pensiones y de las personas mayores.

Ese falso debate consiste en intentar extraer de la evaluación de la financiación de la Seguridad Social las transferencias del Tesoro a la misma que están regladas y establecidas en la Ley, en el marco de financiación mixta, preferente con cotizaciones, pero mixta, que ya se incluyó en las primeras recomendaciones del Pacto de Toledo en 1995.

Esa **financiación mixta**, abordada en los acuerdos de 1996, 2001, 2021 y 2023, perfeccionando en tres fases el **principio de separación de fuentes de financiación** de la Seguridad Social, es parte esencial del diseño pactado y se traduce hoy, en un presupuesto anual de más de 200.000 millones de euros que es el que tiene la Seguridad Social, en que de ellos, el 75% proviene de las cotizaciones de empresas y personas trabajadoras, cumpliendo holgadamente el carácter preferente de esta vía de financiación.

Eliminar de las proyecciones y evaluación de ingresos las transferencias regladas y acordadas, pretende verter dudas sobre la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social. No es un planteamiento aceptable y los informes promovidos al respecto desde sectores con intereses privados concretos, no debe ser acogido ni por la AIREF, ni por la Comisión Europea, ni por cualquier Gobierno de España, ni por supuesto y así lo pedimos de manera expresa, por esta Comisión Parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Pactos de Toledo, a la hora de emitir sus nuevas recomendaciones. No se nos oculta la complejidad de la situación política, pero esperamos que, como en todas las ocasiones anteriores, estas recomendaciones se produzcan en los próximos meses, con el mayor consenso posible.

Otra cuestión es, en el marco de las reglas fiscales y los compromisos asumidos por España en materia de déficit y deuda pública, que las mayores transferencias pactadas a Seguridad Social, así como otros muchos compromisos contraídos en materia de infraestructuras, servicios públicos, seguridad,... deban tener como correlato la adopción de medidas fiscales adicionales para garantizar el conjunto de los compromisos contraídos, también los de Seguridad Social, pero en el marco de los compromisos de estabilidad presupuestaria, déficit y deuda asumidos.

Se intenta hacer recaer sobre Seguridad Social la responsabilidad. Es una forma de volver a pedir disminución de coberturas y protección. No lo compartimos y pedimos a esta Comisión que tampoco lo haga.

Propuestas de nuevas recomendaciones y prioridades de actuación

A partir de lo señalado anteriormente y en base a la evaluación de resultados que para cada recomendación se incluyen en el presente informe, desde CCOO planteamos la posibilidad de debatir la incorporación de las siguientes recomendaciones:

- **Prevenir el falso relato del conflicto intergeneracional y reforzar la legitimación social del sistema**, entre otras medidas, reforzando la recomendación 14 con medidas orientadas a garantizar la incorporación de personas jóvenes al empleo, a la mejora de sus condiciones con estabilidad y retribuciones justas, además de recomendar medidas adicionales que favorezcan la emancipación más temprana de las personas jóvenes y el acceso efectivo a vivienda asequible. Son estas cuestiones trascendentes también para reforzar la legitimación social del conjunto del sistema de protección social, de apoyo a la familia y a la juventud y también del propio sistema de Seguridad Social.
- **Desarrollo del modelo de compatibilidad voluntaria de pensión y trabajo**, entre otras medidas, reforzando las recomendaciones 6 y 12, relativas a los incentivos al empleo y la edad de jubilación, reforzando desde la más estricta garantía de voluntariedad medidas que contribuyan al pleno desarrollo del paradigma de envejecimiento activo y contribuya a reducir las tensiones demográficas

que se pueden desplegar sobre el mercado de trabajo en las próximas décadas. Somos conscientes de que las oportunidades de acceso a la jubilación demorada, activa, flexible, así como las distintas formas de jubilación anticipada, tienen efectos de manera diversa sobre distintos colectivos y personas, pero están suponiendo una herramienta potente de actuación sobre la edad efectiva media de acceso a la jubilación, que ya alcanza 65,2 años, entre otras cosas, por el efecto agregado de este conjunto de medidas. Citaremos dos ejemplos muy ilustrativos: la jubilación anticipada involuntaria por despido individual o colectivo se ha derrumbado en los últimos años, como consecuencia directa del escudo social que, establecido en pandemia, ha permitido salvar miles de empresas y millones de empleos; en segundo lugar, la importante incidencia que el sistema de incentivos a la jubilación demorada hace que estén optando por esta vía más de un 10% de las nuevas jubilaciones. Son medidas que afectan a una parte minoritaria de las jubilaciones, pero su contribución, desde la voluntariedad, a aumentar la edad efectiva de acceso a la jubilación, está siendo clara y aún tiene márgenes de mejora.

- **Refuerzo del modelo participado de seguimiento y evaluación de la sostenibilidad financiera y social del sistema**, entre otras, reforzando la recomendación 21 relativa al control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma de Pacto de Toledo. Como se ha comentado, los sistemas de control y evaluación periódica que hemos acordado en el marco de la reforma de 2023 están funcionando, como ha validado la propia AIREF muy recientemente en la primera revisión trienal prevista en la Ley General de Seguridad Social tras el Acuerdo de Pensiones de 2023. Sin embargo, es necesario profundizar en la cultura del modelo de la evaluación de los resultados que se van derivando de las reformas, tanto respecto de la garantía de sostenibilidad financiera como de la sostenibilidad social del sistema en cumplimiento del mandato constitucional de garantizar prestaciones suficientes y adecuadas, y hacerlo, además, desde marcos de participación social y política lo más amplios posibles para reforzar así la legitimación social del conjunto del sistema. El Gobierno de España ha anunciado desde **el Ministerio de Seguridad Social la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de todas las medidas adoptadas, con un modelo transparente y contrastado partiendo de los datos reales a su disposición, de momento sobre las proyecciones de gasto. Debe extenderse a las relativas a los ingresos y ofrecer resultados públicos anualmente**, que sean complementarios de los sistemas de evaluación y proyecciones periódicas que realice la propia AIREF y la Comisión Europea. Y todo ello, con la participación y seguimiento desde esta Comisión Parlamentaria y desde el marco de diálogo y concertación social que tan buenos resultados está dando en los últimos 30 años.

Adicionalmente hay materias que deben abordarse o continuar abordándose de manera intensa, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Culminar la implantación del principio de **cotización por ingresos reales**, culminando el proceso acordado en el RETA y analizando la posibilidad de seguir reforzando la contribución y mejora de prestaciones, de forma coherente con el objetivo de refuerzo de la estructura de ingresos sin menoscabo de la contributividad, de las personas con ingresos superiores a las bases máximas de cotización a la Seguridad Social, incluso durante el periodo de implementación de la reciente reforma en ese sentido.

En 2025 se marcó el plazo establecido en su momento para negociar la continuidad del proceso de transición hacia la cotización por ingresos reales en el RETA, de modo que entre el 1 de enero de 2026 y, como máximo, el 1 de enero de 2032 se debe haber concluido la implementación completa del nuevo sistema de cotización por ingresos reales.

El impulso de la Comisión Parlamentaria a este objetivo, junto con el recorrido aún existente de mejora de las bases máximas de cotización, con el consiguiente efecto en la mejora de la pensión máxima, de forma que refuerce los ingresos del sistema garantizando siempre un saldo positivo entre el aumento de ingreso por cotizaciones y el incremento de gasto en pensiones, con aplicación diferenciada en el tiempo para evitar comportamientos estratégicos, es una apuesta que tiene márgenes de actuación en el futuro, adicionales a los que se han acordado entre 2021 y 2024.

- **Reducción de brecha de género**, más aún tras la Sentencia del TJUE de 15 de mayo que vuelve a poner en cuestión la regulación del complemento de reducción de la brecha de género que se estableció tras un proceso negociado en 2019. Todo ello como consecuencia de una Directiva 79/7 de Igualdad que ha quedado obsoleta y debería ser objeto de revisión, pero que está impidiendo, o al menos dificultando, medidas efectivas de incidencia positiva en mejora directa de pensiones como vehículo para reducir la brecha de género. Están funcionando muy bien las medias que aumentan los períodos reconocidos como cotizados, que han permitido que la cotización media de las mujeres que llegan a la jubilación cada año, haya evolucionado hasta alcanzar más de 34 años promedio, acercándose a los 40-41 que promedian los hombres, pero hemos de acertar con la forma de mantener medidas de mejora directa de prestaciones que ayuden a reducir la brecha, como son los complementos a mínimos, la mejora de pensiones asistenciales, pero también los complementos de pensión derivados de los hijos que se han tenido.
- Mejorar la **cobertura de protección por desempleo y cese de actividad**, continuando con la labor de eliminar los vacíos de cobertura que aún subsisten. El acuerdo alcanzado en materia de mejora de la protección por desempleo en 2024 ha mejorado notablemente la situación, pero también en esta materia hay margen de mejora. De la misma forma que debe evaluarse el impacto de las mejoras de protección para los nuevos colectivos que han visto reconocidos o mejorados sus sistemas de protección por desempleo: empleo en el hogar, cese de actividad de autónomos, artistas, ...
- Reforzar los **incentivos al empleo** que nos permitan mantener la tendencia positiva de reducción de las tasas de paro e incremento de las tasas de actividad, en general, de las mujeres, de las personas más jóvenes y de las personas mayores de 55 años. Los efectos de medidas efectivas en esta materia para la actividad económica, los ingresos tributarios y en cotizaciones, además de la mejora de las pensiones y prestaciones futuras de las personas, son evidentes.
- Evaluar el conjunto de políticas de **acceso a la jubilación** mediante un sistema de jubilación gradual y flexible. Está dando excelentes resultados, tanto al reducir la jubilación anticipada involuntaria, como consecuencia del escudo social construido en pandemia, favorecer el retraso voluntario e incentivado de la edad de jubilación. Los porcentajes de disminución o incremento de pensión en cada una de las modalidades tienen aún margen de mejora que pueden favorecer que sigan siendo medidas de impacto positivo.
- Seguridad Social y **personas jóvenes**. La precariedad laboral y el subempleo generan desconfianza en los sistemas de protección social, actuar sobre estos fenómenos y potenciar la información y conocimiento del sistema a de Seguridad Social son elementos muy relevantes a la hora de garantizar la legitimación social de los sistemas de protección social.
- Seguridad Social y **personas trabajadoras migrantes**. Facilitar la integración y alta en Seguridad Social de las personas que llegan a España e inician actividad laboral, en el marco de una política migratoria garantista con los derechos de las personas que, además, contribuya a la resolución del reto demográfico al que se enfrentan las sociedades de nuestro entorno.
- Modificar y actualizar el **modelo de Mutuas de la Seguridad Social**, dejando de ser asociaciones de empresarios para pasar a ser lo que en realidad son, entidades gestoras de la Seguridad Social

que se financian con cotizaciones a la misma y se dedican, en exclusiva a atender algunas de sus prestaciones. Deben estar integradas y su dirección y gestión ser responsabilidad de la Seguridad Social con instrumentos de participación y seguimiento de las organizaciones sindicales y empresariales en el marco de la protección de la salud y la atención de las contingencias que les son propias, derivadas fundamentalmente del accidente de trabajo y la enfermedad profesional, cuyo subregistro es abrumador y debe ser corregido.

- Actualizar la regulación de las **pensiones de viudedad, orfandad** y en favor de familiares, adaptando su acceso, duración y cuantías a los cambios que se han producido en la sociedad española respecto de cuando fueron definidas inicialmente, nos debe permitir mejorar su cobertura y niveles de protección.
- Mantener y reforzar el compromiso de **lucha contra el fraude** en la Seguridad Social.
- Establecer **sistemas de información** esperada, homogéneos y coherentes entre la Seguridad Social y las pensiones públicas esperadas, con las informaciones que suministran, obligatoriamente, desde ese año, los sistemas complementarios de pensiones. Recuperar y actualizar los textos acordados en 2015 que fueron parados por el Gobierno de la época pese a haber sido acordados entre empresarios, sindicatos y el propio Gobierno.
- Definir y constituir la **Agencia de Seguridad Social** que permita integrar todas las entidades gestoras, así como la gestión de la afiliación, recaudación y gestión prestacional del conjunto del Sistema.
- Respecto de los **sistemas complementarios**, es necesario revisar su regulación para poder generalizarlos a través del segundo pilar, ligado a la negociación colectiva. La reforma de 2022 establecía, correctamente, tres colectivos diana, personas con trabajo autónomo, empleo público y negociación colectiva sectorial. Aprobar esa reforma y no reactivar las contribuciones de administraciones y empresas públicas a los sistemas complementarios establecidos para más de un millón de personas antes de 2012, es una contradicción absurda, que impide además que se extienda a nuevos empleos públicos. La reforma de 2002, a través de la Ley 12/2002, está bien orientada, pero fue incompleta e insuficiente, probablemente lastrada en parte por la ausencia en este caso, de un proceso normalizado de negociación y acuerdo. En este caso no sólo entre el Gobierno y los Interlocutores sociales, también aparentemente dentro del propio Gobierno, a la vista de la posición incoherente entre los postulados de la ley y la respuesta desde el ámbito de Hacienda y Función Pública.
- Reforzar la capacidad de **servicios digitales de atención** y, al mismo tiempo, la **suficiencia de las plantillas**, cualificación y gestión de citas presenciales, para dar el servicio de atención adecuado a todas las personas por parte de las distintas entidades gestoras de la Seguridad Social y servicios comunes de las mismas: INSS, SEPE, TGSS, ISM, IMSERSO.

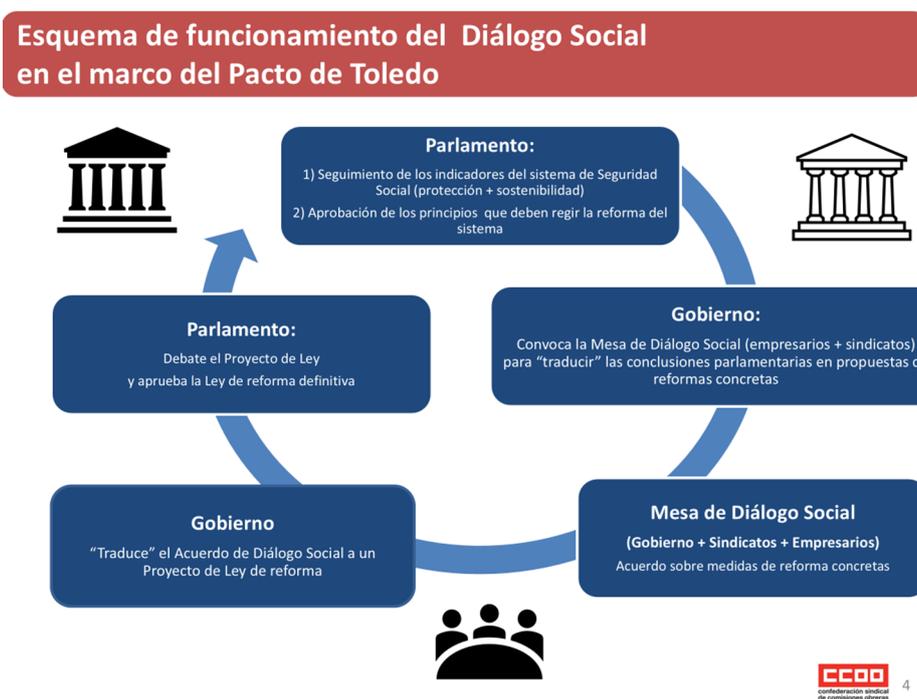
2. El papel del Diálogo Social en la configuración del modelo de Seguridad Social, su seguimiento y evaluación

La participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal en la definición, alcance, seguimiento, evaluación y, en su caso, reforma del sistema público de Seguridad Social es una de las principales características del modelo de protección social que nos hemos dado tradicionalmente en España.

El establecimiento de un marco amplio de negociación y acuerdo social y político en esta materia no es sólo uno de los rasgos que desde 1995 caracteriza nuestro sistema de Seguridad Social y lo sitúa en la vanguardia de los países de la Unión Europea. Es, además, un fiel reflejo de la tradición más consolidada de nuestra historia del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nacida en gran medida de los debates mantenidos en el seno de la Comisión de Reformas Sociales (1883-1903), tal y como se señala en el preámbulo de las conclusiones parlamentarias del Pacto de Toledo.

Precisamente este modelo participativo de evaluación y reformas es en buena medida el garante de que las medidas que conforman la tradición reformista de nuestro sistema de protección social se alineen con el ideal de equilibrio que exige el principio del interés general.

El papel que corresponde así al Diálogo Social en este modelo de reforma es servir como un instrumento complementario, pero relevante, a la acción que es propia del poder legislativo.



Cuatro acuerdos parlamentarios que han dado lugar a ocho acuerdos de diálogo social y otras tantas reformas legislativas

El acuerdo parlamentario del Pacto de Toledo que dio origen a las primeras recomendaciones en 1995 supone la concreción institucional de esta apuesta por la concertación política y social y es el que, sin duda, mejores resultados han garantizado.

La solidez de este modelo se confirma con sólo comprobar cómo ha sido capaz de mantener una línea de acción sostenida en el tiempo reeditando sucesivos y amplios acuerdos parlamentarios en 1995, 2003, 2011 y 2020; alternándose diferentes partidos políticos en el gobierno, coincidiendo con etapas de crecimiento económico y también de recesión, y habiendo incluso superado momentos de grave crisis institucional finalmente reconducidos.

Fruto de los cuatro acuerdos parlamentarios señalados por el que se establecían una serie de recomendaciones, se han concretado 8 acuerdos de diálogo social (1996, 2001, 2006, 2011, 2021, 2022, 2023, 2024), que han dado lugar a otras tantas reformas legislativas.

La práctica totalidad de estos acuerdos (de hecho, todos salvo en dos ocasiones, tres si tenemos en cuenta algún aspecto concreto de las recientes reformas) han sido suscritos por las cuatro organizaciones sindicales y empresariales más representativas (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME), dotando de la mayor legitimidad a los mismos. Todos ellos han sido seguidos de los correspondientes proyectos de ley de reforma de la Seguridad Social y han sido aprobados y convalidados por las Cortes Generales, cerrando así el círculo de concertación política y social en esta materia que constituye un modelo propio de nuestro país que tan buenos resultados está dando y que es objeto de la mejor valoración fuera de nuestras fronteras.

Reforzar el nivel de acuerdo político para garantizar la máxima legitimación institucional de las reformas y el cumplimiento del mandato constitucional

Pese al alto nivel de consenso que concitan las reformas acordadas entre los interlocutores sociales, sin embargo, su nivel de acuerdo político resulta más errático. Sería necesario volver a situar esta materia en un ámbito del debate político e ideológico que, en cualquier caso, superase los condicionantes electorales de corto plazo.

Hemos de llamar la atención sobre el hecho de que, en el pasado más reciente, tanto en 2011 como en 2020, se alcanzaron sendos acuerdos parlamentarios para la renovación de las recomendaciones del Pacto de Toledo contando con una amplísima mayoría de un espectro político que podríamos definir como transversal.

En ambos casos dichas recomendaciones se concretaron en acuerdos de diálogo social que concitaban el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Sin embargo, las consiguientes reformas legislativas derivadas de aquellos, aun contando con el apoyo mayoritario del Parlamento, no consiguieron reeditar el apoyo alcanzado por las recomendaciones parlamentarias del que emanaban.

Con certeza, el nivel de acuerdo político que se concreta en las reformas legislativas se ve condicionado en mayor medida por las tensiones de carácter estrictamente electoral y, por tanto, coyunturales. Y esta es una situación que nos genera preocupación.

En el marco del Diálogo Social, las organizaciones sindicales y empresariales hemos acordado medidas muy relevantes y potentes para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, con esfuerzos adicionales de empresas y trabajadores, al tiempo que hemos mejorado de forma sustancial las coberturas del sistema. Y todas estas medidas se derivan de la orientación establecida en las recomendaciones diseñadas en esta Comisión parlamentaria de seguimiento del Pacto de Toledo y acordadas por el Pleno del Congreso de los Diputados.

En nuestra opinión, este es el camino adecuado para garantizar el mandato constitucional de que nuestro sistema de Seguridad Social garantice prestaciones suficientes (art. 41 CE) y adecuadas (art. 50 CE) y lo haga en un marco de sostenibilidad financiera. El hecho de que se debilite el compromiso político de algunas fuerzas políticas de este objetivo, incluida alguna de las más relevantes, es un problema que debe corregirse.

El Pacto de Toledo debe perseverar en su propósito original, como Pacto de Estado, mantener un compromiso con el mantenimiento y refuerzo de nuestra Seguridad Social, más allá del conflicto político democrático más cortoplacista u oportunista, entendiendo bien este término.

En los últimos años, parece haber quien flaquea en ese compromiso. Nosotros emplazamos a todas las fuerzas políticas a mantenerlo con el mismo nivel de responsabilidad que seguimos acreditando los interlocutores sociales.

En 2025 se habrá cumplido el plazo ordinario de 5 años para la renovación de las últimas recomendaciones. La Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo inicia sus trabajos para su

renovación. Desde CCOO reclamamos que, entre todas las fuerzas políticas e interlocutores sociales, mantengamos el compromiso con nuestro Sistema de Seguridad Social.

3. Evaluación de los principales resultados obtenidos en las recomendaciones

Este informe que acompaña la comparecencia ante la Comisión parlamentaria de seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo busca hacer una evaluación del grado de cumplimiento alcanzado en cada una de las recomendaciones parlamentarias de 2020 para contribuir con ello a los debates para su renovación.

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

Comisiones Obreras comparte el modelo constitucional que establece que la Seguridad Social no es sólo un instrumento de seguro. La Seguridad Social es, sin duda, un instrumento de aseguramiento de riesgos que busca garantizar la protección de todas las personas frente a situaciones de necesidad, entendiendo estas, entre otras, como las que provocan ausencia, reducción o insuficiencia de renta. Pero junto a esta dimensión de aseguramiento, la Seguridad Social, como todas las políticas públicas que conforman el Estado Social mandatado en el art. 1 de la CE, debe también contribuir a la redistribución de la riqueza. De ahí que nuestro sistema de Seguridad Social se defina en un modelo de reparto, solidario y obligatorio, que se articula desde los principios de contributividad y solidaridad.

La contributividad, entendida como la relación entre la aportación que se realiza en forma de cotizaciones y las prestaciones que se perciben, sirve así para garantizar el mandato constitucional de garantizar prestaciones adecuadas (art. 41 CE).

Por su parte, la solidaridad, entendida como los mecanismos de suficiencia de las prestaciones relativos tanto a la cuantía mínima, como al conjunto de elementos que contribuyen a su determinación y a la propia activación de la acción protectora ante situaciones de necesidad, da cumplimiento al mandato constitucional de garantizar prestaciones suficientes (art. 50 CE).

Nuestro sistema de Seguridad Social se establece así alrededor del equilibrio entre los principios de contribución y solidaridad, un modelo de responsabilidad colectiva donde a cada persona se le protege en función de su necesidad o de su contribución y, de todos, se exige que aporten en función de su capacidad. Adquiere aquí una dimensión propia de primer orden la idea de solidaridad inter-territorial, inter-generacional e intra-generacional que también caracteriza el sistema.

En este marco, la idea de sostenibilidad resulta un requisito imprescindible. Si bien, en nuestra opinión, el requisito es doble y complementario, de modo que debe garantizarse al mismo tiempo la sostenibilidad financiera y la sostenibilidad social del sistema en su conjunto.

Este esquema de protección ha encontrado en el modelo de reparto su mejor y más eficiente concreción normativa, de modo que el conjunto de medidas que se han implementado en el marco del Pacto de Toledo para garantizarlo debe seguir reforzándose, sin que quepa en ningún caso su sustitución por instrumentos de capitalización individual que responden a una lógica distinta.

Por último, cabría también llamar la atención sobre el hecho de que otro rasgo distintivo de nuestro sistema de Seguridad Social radica en el alto grado de participación social e institucional que prevé con relación a las organizaciones sindicales y empresariales mayoritarias. Se trata de un rasgo a valorar y reforzar, tanto la participación institucional prevista en los órganos específicos de las entidades gestoras (en cumplimiento del mandato constitucional recogido en el art. 129.1 CE), como en la habilitación política e institucional que se mantiene en el marco del Diálogo Social. Todo ello contribuye a reforzar el objetivo de garantía de sostenibilidad social al que precisa el sistema.

Desde las últimas recomendaciones aprobadas por esta Comisión, estos principios de contributividad y solidaridad, se han reforzado notablemente.

El avance de la cotización por ingresos reales para las más de 4,5 millones de personas que, principalmente en los colectivos del RETA y de los salarios e ingresos superiores a la base máxima de cotización, con el consiguiente impacto en la mejora de sus prestaciones futuras, se ha desarrollado de forma que se refuerzan los ingresos del sistema en términos netos y se incrementa la capacidad solidaria del mismo. Junto a ello, la dotación renovada del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a través del nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional, o el establecimiento de la cuota de solidaridad para los ingresos superiores a las nuevas bases máximas de cotización, avanzan en la misma dirección.

El incremento en términos reales de todas las pensiones mínimas, las medidas para reducir la brecha de género, las mejoras de los coeficientes reductores de la pensión por jubilación anticipada y de las pensiones a las que se accede a través de la jubilación demorada, son buenos ejemplos de ello.

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

Entre las medidas impulsadas para garantizar la sostenibilidad, tanto financiera como social, del sistema destaca el principio de separación de fuentes. Este principio se establece en dos dimensiones que han sido implementadas de forma progresiva en el tiempo.

Así, de un lado, la separación de fuentes implica que las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y la de aquellas otras prestaciones universales, vinculadas a otros pilares del sistema de protección social en su conjunto de provisión universal, han de financiarse exclusivamente en base a los presupuestos públicos; y, de otro lado, este principio establece que las prestaciones contributivas han de financiarse prioritariamente con cotizaciones sociales y, en lo que éstas no alcancen con las aportaciones que el Estado, regladas o no, pudiera realizar en su condición de garante del sistema.

Las medidas implementadas para garantizarlo fueron las adoptadas en primer lugar en el marco del primer acuerdo de recomendaciones del Pacto de Toledo en 1996, mediante la asunción por parte del Estado de los gastos derivados de la asistencia sanitaria universal y servicios sociales, y culminaron en 2013 con la asunción por parte del Estado de la totalidad de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, acordado en 2001. Con anterioridad a esta fecha, desde la puesta en marcha operativa del sistema de Seguridad Social en el año 1967, las prestaciones asistenciales, ya fuese total o parcialmente, han sido soportadas con cotizaciones sociales.

En su segunda dimensión, el principio de separación de fuentes establece que las prestaciones contributivas (las que tienen por objeto sustituir el salario de una persona trabajadora cuando se encuentra total o parcialmente impedida para el trabajo) se deben financiar prioritariamente con cotizaciones sociales, y en lo que éstas no alcancen han de garantizarse con aportaciones del Estado.

Esta segunda dimensión incluye varios tipos de actuaciones. De un lado, cabe señalar aquellas medidas que sin ser consideradas propiamente una prestación de Seguridad Social, sí constituyen una acción pública orientada a la consecución de determinados objetivos de política social que se han venido financiando en un primer momento contra los recursos contributivos del sistema de Seguridad Social (reducción de cuotas con objetivos de creación o mantenimiento del empleo en determinados sectores de actividad o colectivos; medidas relacionadas con el acceso a jubilación anticipada por trabajos penosos cuando no se ha previsto cotización adicional, los derivados del reconocimiento de periodos cotizados asociados al cuidado de hijos y menores,...). Con una expresión discutible, se ha venido a identificar este tipo de actuaciones como “gastos impropios” del sistema por cuanto, aun estando integrados en la dimensión que le es propia al ámbito contributivo del sistema (cotización, prestaciones, etc.), en realidad se corresponden con medidas que tienen un objetivo de política general (fomento del empleo, reconversión industrial, políticas de igualdad, conciliación, ...) que sobrepasa el ámbito objetivo estricto del sistema de Seguridad Social.

Junto a este tipo de actuaciones, el principio de separación de fuentes implica una actuación del Estado como garante público último del conjunto del sistema, en la medida en la que debe garantizar el conjunto de actuaciones y las prestaciones que configuran su acción protectora completa, mediante su consignación en los Presupuestos Generales.

Esta segunda dimensión del principio de separación de fuentes ha sido finalmente positivizada en la disposición adicional trigésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social¹. En ella, además de los relacionados con la primera dimensión del principio (referidos al art. 109.2 LGSS), se relacionan también una serie de funciones de gasto (referidos al art. 109.1.a LGSS) que cabría considerar, de un lado, como esos denominados “gastos impropios” (reducción de cuotas a sectores y/o colectivos profesionales, ayudas a la reconversión productiva, medidas de conciliación, ...). Y, junto a ellos, cabe también destacar otras aportaciones dirigidas a financiar actuaciones propiamente contributivas (prestaciones de nacimiento y cuidado de menor,) cuya cobertura por parte del Estado cabe atribuir al compromiso expreso de la norma a la hora de garantizar la efectividad íntegra del principio de separación consagrado en la recomendación primera de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Resulta muy relevante concluir en este punto que el principio de separación de fuentes responde a la lógica solidaria que el propio sistema ha mostrado durante décadas con respecto al Estado. Hemos de recordar que todas las cotizaciones generadas en el sistema desde su puesta en marcha efectiva en 1967 que no se precisaron para financiar prestaciones de Seguridad Social, fueron destinadas por el Estado a financiar las políticas públicas de protección que se precisaban en cada momento en el marco legal vigente antes y después de la aprobación de nuestra Constitución.

De igual forma, en la actualidad esa actuación solidaria del sistema de Seguridad Social es respondida desde el Estado con una actuación igualmente solidaria en reciprocidad. Desde nuestro punto de vista no se trata de una “devolución” cuantitativa de recursos; al contrario, se trata de la aplicación cualitativa y práctica del principio de solidaridad entendido como el fundamento de la idea de responsabilidad colectiva de los distintos ámbitos que conforman el Estado Social.

En cualquier caso, hemos de ser conscientes de que las medidas que requieren la activación del principio de separación de fuentes en su definición completa para garantizar el equilibrio económico del sistema se circunscriben a un periodo de tiempo limitado asociado al de mayor tensión demográfica que se deriva de la llegada de la generación del baby-boom a las edades pensionables. Pero que una vez pase esta etapa de tensión demográfica, las necesidades del sistema se estabilizan y descienden.

¹ La reforma legislativa se produce a través del art. 1.16 de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre.

Es perfectamente sostenible este esfuerzo adicional, para el que venimos preparándonos desde hace muchos años y para el que los acuerdos alcanzados entre 2021 y 2024, que han sido aprobados en sucesivas reformas legales en estos años, constituyen una contribución muy relevante.

La disposición adicional 32ª LGSS permite ya una transferencia de en torno al 2% del PIB para contribuir al equilibrio financiero junto a otras medidas

El conjunto de funciones de gasto referenciados en la ya comentada disposición adicional trigésimo-segunda de la Ley General de la Seguridad Social pueden llegar a alcanzar aproximadamente un 2% del PIB, una cuantía que se sitúa en el entorno de la mitad de los recursos adicionales que se estiman precisará el sistema para garantizar su equilibrio financiero en el año 2050, y que se consignan ya de manera expresa y estable en el tiempo.

El listado de transferencias que se acuerdan en este momento dan respuesta a la doble premisa con la que se establece el principio de separación de fuentes, asumiéndose desde la imposición general algunas prestaciones y medidas de naturaleza no contributiva que aún se financiaban con cotizaciones sociales (reducciones, complementos asistenciales, ...), y estableciendo una serie de referencias genéricas que tienen como objetivo concretar contablemente el compromiso del Estado para garantizar una financiación adicional, suficiente y sostenida.

En cualquier caso, esta garantía de transferencias del Estado y el papel del mismo como garante público del sistema de pensiones deberán ir acompañados en un futuro próximo, como hemos manifestado reiteradamente y el propio Gobierno de España ha comprometido ante la Unión Europea, con avances significativos en una reforma fiscal intensa, progresiva y suficiente que recorte la distancia que actualmente presenta nuestro país y nos equipare, en cuanto a capacidad de desarrollar políticas públicas, con los países de nuestro entorno en la UE y eurozona, contando con unos ingresos fiscales comparables a los suyos .

Valga en este sentido un breve apunte para recordar que la brecha de aportación fiscal que presenta España respecto de la que tiene la media de la Eurozona se sitúa entre 3 y 6 puntos del PIB, según los años.

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

El mantenimiento del poder de compra de las pensiones despliega efectos muy diversos y todos ellos de extrema importancia.

De un lado, opera como un elemento directamente ligado a la confianza que los ciudadanos en general y las personas pensionistas en particular tienen en el sistema de Seguridad Social. Tener la certeza de que el sistema público de pensiones garantiza hoy y en el futuro el mantenimiento del poder de compra de las prestaciones es, con toda probabilidad, el elemento que en mayor medida contribuye a reforzar la idea colectiva de fortaleza y seguridad que es capaz de ofrecer a los ciudadanos, precisamente en una de las etapas más vulnerables del ciclo vital. Aquí radica una de las claves de la legitimación social no sólo del sistema público de pensiones, sino de la acción del Estado en su conjunto.

Adicionalmente, la revalorización de las pensiones tiene también un importantísimo papel jurídico e institucional, en la medida en que afecta al cumplimiento efectivo del mandato constitucional de garantizar pensiones adecuadas y suficientes, esto es, de los principios de contributividad y suficiencia.

La relación de contributividad que debe inspirar las prestaciones, debe garantizarse tanto en el momento del reconocimiento de la prestación como durante todo el tiempo en que se percibe la misma.

Así, respecto del segmento contributivo de las prestaciones, la fórmula de cálculo de la cuantía de la pensión busca garantizar que la misma tenga relación con el esfuerzo contributivo realizado y, con ello, garantizar una cierta equivalencia con la capacidad de contribución del salario/cotización de la persona trabajadora.

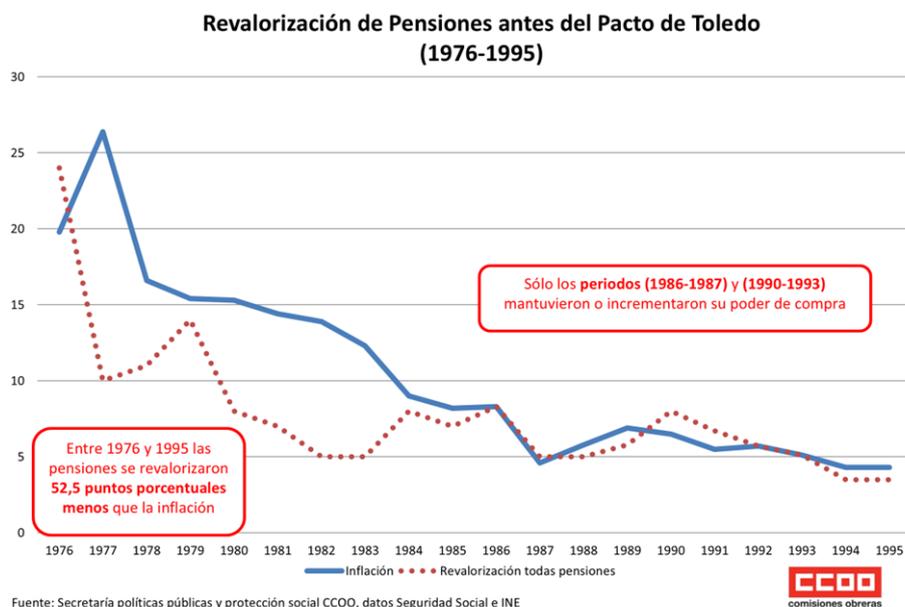
En cumplimiento de esta misma lógica de contributividad, la mencionada relación entre la cuantía de la pensión y la capacidad de compra de los salarios que la han generado debe mantenerse a lo largo de todo el periodo de tiempo en el que se perciba dicha prestación, ya que de otro modo el principio de contributividad quedaría comprometido en el tiempo.

En relación con el principio de suficiencia de las prestaciones, cabe también establecer la necesidad de garantizar que la cuantía mínima que se garantiza en cada caso para cada situación mantenga igualmente su capacidad de compra a lo largo del tiempo, ya que de otro modo el propio principio de suficiencia quedaría también anulado en el tiempo.

Así, pese al mandato genérico de revalorización de pensiones contenido en el art. 50 CE, la garantía automática y plena de mantenimiento de su poder adquisitivo sólo se ha producido en la práctica a partir del primer acuerdo de conclusiones del Pacto de Toledo de 1995 y el posterior acuerdo de diálogo social de 1996 (Ley 24/1997)². En esta primera configuración la garantía del mantenimiento del poder de compra se definió en base a la inflación interanual registrada de noviembre a noviembre, resolviéndose así la discrecionalidad a la que estaba sometida la revalorización hasta este momento.

Se establecía de este modo la primera garantía plena del cumplimiento efectivo del mandato contenido en el art. 50 CE poniendo fin, además, a la utilización de esta medida coincidiendo, en buena medida, con periodos electorales.

La revalorización como arma electoral del gobierno de turno



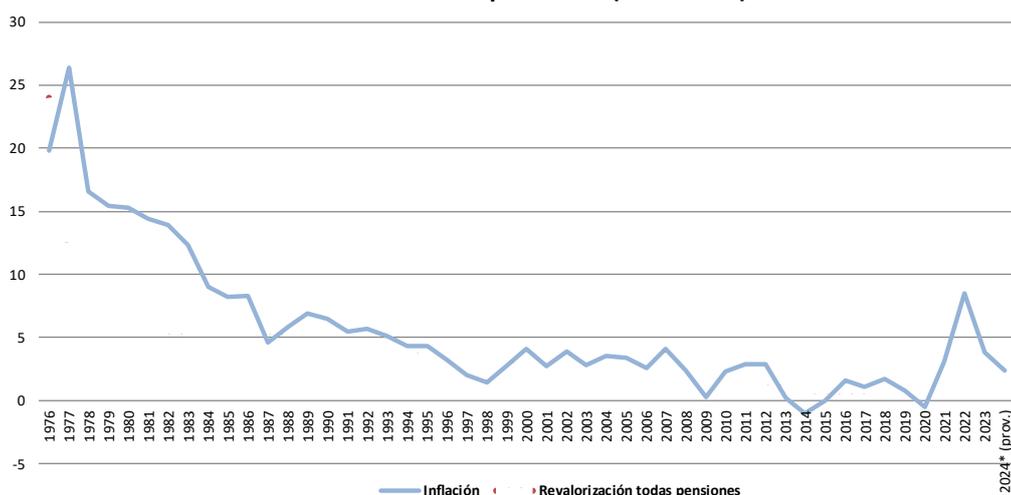
² En las legislaciones precedentes, si bien se hacía referencia entre otros a los indicadores de inflación, se mantenía en todos los casos la capacidad discrecionalidad del gobierno para adoptar la decisión última de la cuantía en la que debían revalorizarse las pensiones públicas.

Esta fórmula de revalorización automática de pensiones operó entre 1996 y el año 2013, si bien en 2011 y 2012, se limitó su aplicación completa por decisión de los gobiernos, de distinto color político, que gobernaban cada uno de esos años, garantizando de forma estable desde 1996 hasta 2010 el mantenimiento del poder de compra de las pensiones.

Sin embargo, en 2013 entró en vigor una nueva fórmula de revalorización (el Índice de Revalorización de Pensiones -IRP-) impuesto unilateralmente fuera del marco del Diálogo Social y del consenso político instaurado desde 1995. Este nuevo indicador de revalorización establecía como principal referencia para la misma no el mantenimiento del poder de compra sino la situación financiera del sistema. De modo que, en lugar de buscar la garantía del equilibrio entre suficiencia, adecuación y la sostenibilidad de las prestaciones, buscaba garantizar ésta última a costa de las dos primeras. En la práctica el IRP suponía la vuelta a una fórmula de revalorización que la devolvía al marco de la discrecionalidad del gobierno de turno.

Las fórmulas de revalorización pactadas en el marco del Pacto de Toledo (1996-2011, y 2021-...) han sido las únicas en las que se ha garantizado el poder de compra de las pensiones

Revalorización de pensiones (1976-2024)



Fuente: Secretaría políticas públicas y protección social CCOO, datos Seguridad Social e INE



La supresión de una fórmula de revalorización de pensiones que garantizaba el mantenimiento del poder de compra originó una altísima contestación social con movilizaciones de todo tipo, entre otras, de las organizaciones sindicales que iniciaron el ciclo de las mismas a partir del mes de septiembre de 2017. Esta conflictividad es un riesgo para la legitimación social que debe preservar nuestro modelo de Seguridad Social y, por tanto, un factor que contribuye a la quiebra de sostenibilidad social del sistema.

La necesidad de volver a una fórmula de revalorización de pensiones que garantizase el mantenimiento del poder de compra de las pensiones es tan evidente que las propias conclusiones de esta comisión parlamentaria en 2020 establecieron como objetivo la restitución de una referencia en este sentido, y lo hicieron en este punto por acuerdo prácticamente unánime de todos los grupos parlamentarios.

Este mandato parlamentario fue concretado en un primer momento en el acuerdo de Diálogo Social del 1 de julio de 2021 que posteriormente propició la tramitación parlamentaria que concluyó en la *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*.

La nueva fórmula de revalorización, actualmente en vigor, utiliza como referencia la inflación media registrada de noviembre a noviembre y garantiza plenamente el objetivo del mantenimiento de poder de compra de las pensiones públicas.

Recomendación 3: Fondo de reserva.

La Recomendación aprobada en 2020 establecía, entre sus contenidos que, una vez recuperado el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, debía retomarse la regla según la cual los excedentes de las cotizaciones, sin límite alguno, han de incorporarse al Fondo de Reserva, así como que la disposición de sus activos debe ajustarse estrictamente al pago de prestaciones de naturaleza contributiva.

En desarrollo de esta Recomendación, podemos identificar cuatro fases en la evolución del Fondo de Reserva desde su creación, también como consecuencia de un Acuerdo de Diálogo Social. La primera, hasta el año 2011, fue de acumulación de fondos, entre 2012 y 2022 asistimos a una fase de disposiciones anticipadas para contribuir a equilibrar las cuentas de Seguridad Social esos años, hasta casi agotar el Fondo; desde 2022 hemos iniciado una nueva fase de acumulación que se mantendrá así hasta 2032 y, a partir de esa fecha, deberá compaginar acumulación y disposición hasta iniciada la década de 2050 en que en principio se prevé que el Fondo de Reserva haya cumplido su labor de coadyuvar a la financiación de la Seguridad Social durante los períodos de mayor exigencia en cuanto al número de pensionistas.

Se podría incluso hablar de una Fase 0. Según el estudio publicado por ANIDO, M., MAREQUE, M. & LÓPEZ-CORRALES, F. (2014): "El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones", CIRIEC- España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 80, 187-218:

*"Desde 1999 hasta el año 2008, alrededor del 80% de los excedentes presupuestarios se ha llevado al Fondo de Reserva, lo que se corresponde con la exigencia normativa de destinarlos a éste de manera mayoritaria. No obstante, habría que analizar también lo sucedido en décadas anteriores a la creación del Fondo de Reserva en España. Antes de los años ochenta, las cotizaciones sociales se utilizaron para pagar las pensiones contributivas, las no contributivas y las prestaciones sanitarias de la población, por lo que la sociedad en su conjunto se benefició del ahorro detraído de los trabajadores (Peláez, 2008). Más aún, el saldo de la Seguridad Social ha sido desde su instauración moderna siempre positivo, excepto en los años 1995-1997, pero dichos saldos se fueron integrando en el presupuesto público de cada año para financiar otro tipo de gastos, como los de sanidad y educación. **Según Alonso (2007) si se hubieran acumulado todos los excedentes pasados y se hubiesen capitalizado al tipo legal del dinero, el Fondo de Reserva representaría el 34,33% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2004, en lugar del 2,3% del PIB que mostró ese año.**"*

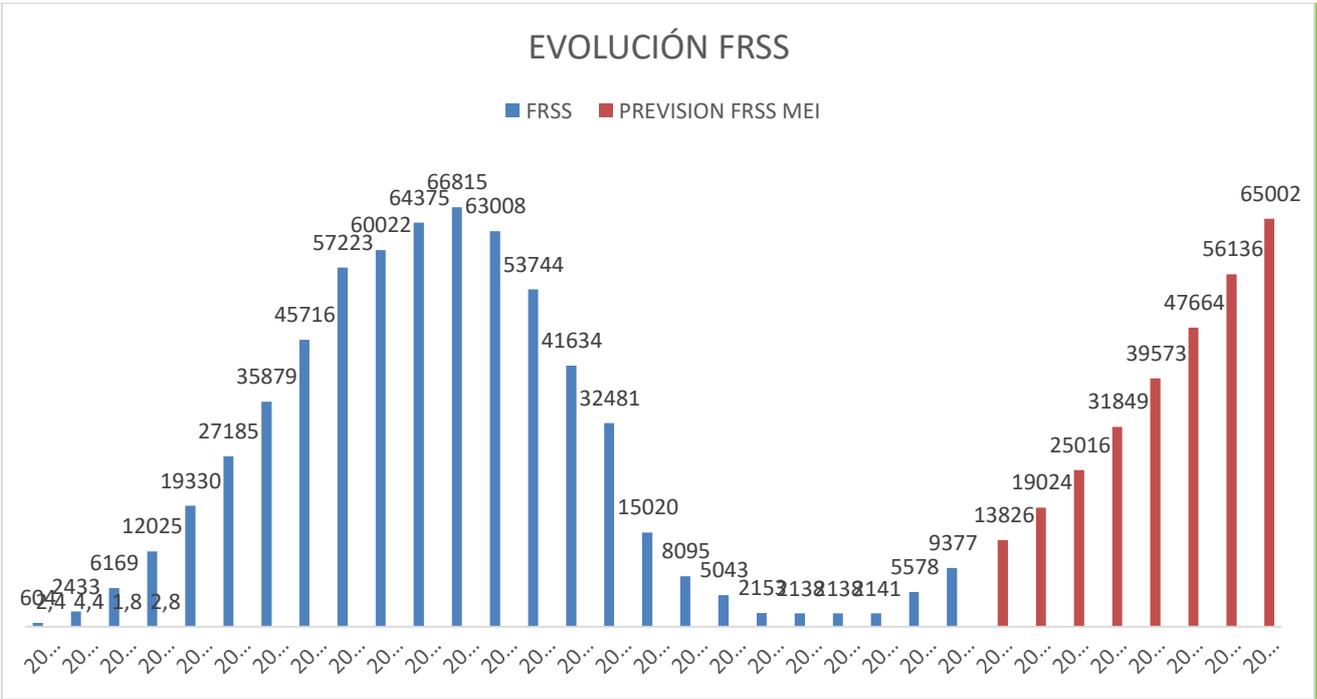
Si ese importe se hubiera mantenido en el Fondo de Reserva, capitalizado con el tipo de interés legal del dinero, éste tendría un volumen adicional del 36,25% del PIB a 31 de diciembre de 2024.

Durante **la primera fase**, el sistema disfrutaba de importantes superávits a pesar de no estar implementada la total separación de fuentes, por lo que con cargo al presupuesto de la Seguridad Social se financiaron partidas que deberían haberlo hecho con cargo a PGE. En esta fase, se llegan a acumular más de 66.000 millones de euros.

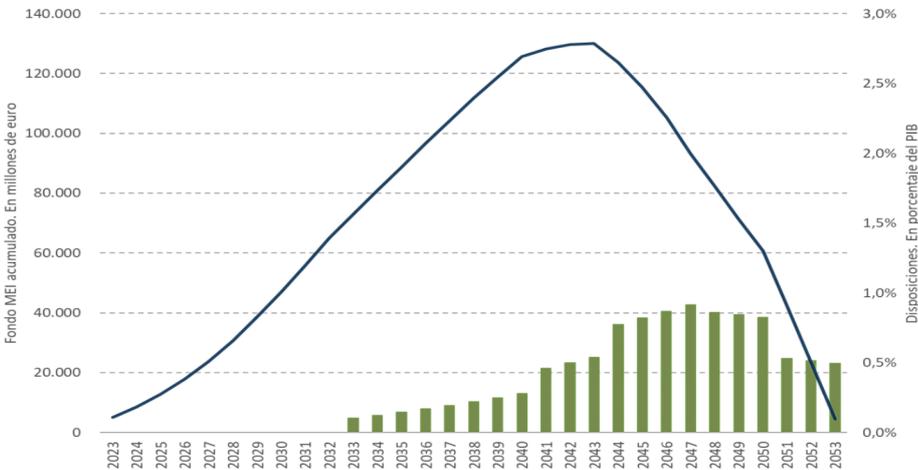
Tras el estallido de la Crisis Financiera y la posterior política de devaluación salarial, se consume el fondo casi hasta su totalidad, quedando escasamente 2.000 millones euros después de disponerse más de 80.337 millones de euros entre 2012 a 2019. Durante esos años, el Fondo obtuvo unos rendimientos anuales medios superiores a los 2.000 millones de euros, que evitaron su total vaciamiento.

A partir del 2023, con el establecimiento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que en los 2 primeros años ha permitido ahorrar casi 5.800 millones, se ha alcanzado a 30 de abril de 2025, 10.775 millones de euros.

De acuerdo con nuestras estimaciones a final de 2032, el FRSS podría volver a superar los 65.000 millones de euros, simplemente con la rentabilidad y las aportaciones al MEI.



A partir de 2033 se empezará a poder disponer del FRSS con los límites que normativamente se regula. No obstante, durante los primeros años, entre las aportaciones del MEI y la rentabilidad del propio fondo, este seguirá creciendo hasta la mitad de la década de los 40. En el Informe de Proyecciones de Gasto público en Pensiones España de 2023, se muestra la evolución prevista:



Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes.

La recomendación parlamentaria ha venido estableciendo de forma reiterada en esta materia, que se requería un análisis de convergencia de los diferentes regímenes hasta reducirlos a dos: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. Se abogaba así por continuar avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General.

En las recomendaciones parlamentarias se establecía de manera expresa el objetivo de aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales a través de una reforma acordada en el marco del diálogo social.

En cumplimiento de tales recomendaciones, las organizaciones sindicales y empresariales que conformamos el marco de diálogo social CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, junto a las organizaciones de trabajadores autónomos UATAE, UPTA y ATA, y el Gobierno de la nación, alcanzamos un acuerdo que se concretó jurídicamente en el *Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad*, convalidado en el Congreso de los Diputados el 25 de agosto con el apoyo expreso de las tres cuartas partes de la Cámara.

En dicha norma se regulan las condiciones en las que se establece un nuevo sistema de cotización para las personas trabajadoras por cuenta propia en base a sus ingresos reales y, además, una mejora sustancial de la cobertura de prestaciones orientada a garantizar un trato equivalente al que tienen las personas trabajadoras por cuenta ajena. Cabría resumir las principales características de este nuevo sistema de cotización, incorporadas de forma expresa en la Ley General de Seguridad Social, y las novedades introducidas en la protección social de las personas autónomas de la siguiente forma:

1. **Garantía jurídica expresa de que al final del periodo transitorio (2023-2032)** el sistema de Seguridad Social contará con un **sistema de cotización basado en ingresos reales** para los trabajadores/as encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (RETA), en los términos en que lo establecía el Acuerdo de diálogo social de julio de 2021.
2. Establecimiento de un **sistema transitorio hasta el año 2032** en el que los trabajadores/as autónomos cotizarán por tramos de ingresos, con concreción expresa de dichos tramos en el periodo 2023-2025.

Este sistema debe servir para que desde el año 2023 los trabajadores/as autónomos comiencen a cotizar de forma progresiva en relación directa a sus ingresos reales, permitiendo así que quienes tienen menores ingresos reduzcan su cuota y la aumenten progresivamente quienes tienen ingresos reales más altos.

Se prevé que en el marco del diálogo social se realice una evaluación periódica de los tramos cada tres años en la que, en su caso, se pueda proponer adelantar el ritmo de implantación del nuevo sistema reduciendo así el periodo transitorio inicialmente previsto.

3. Compromiso expreso de **igualación de la base mínima** de cotización del RETA con la del Régimen General en un plazo de 3 años (2023-2026), y mantenimiento de la referencia de base mínima y base máxima en el RETA en los mismos términos que los utilizados en el Régimen General.

De este modo, los trabajadores/as autónomos con menores ingresos podrán acceder a bases de cotización reducidas en correspondencia con sus menores ingresos reales, pero el RETA mantendrá el esquema de cotización general del conjunto del sistema de Seguridad Social.

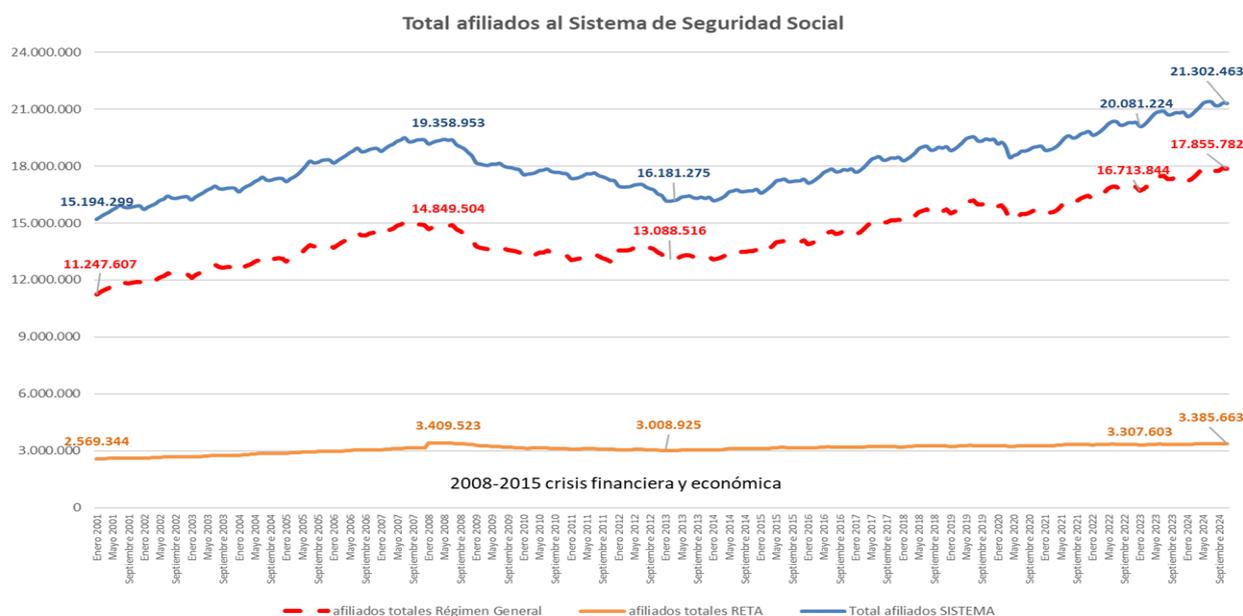
4. Definición del **concepto de “ingresos reales”** que deberá ser aplicado por la Agencia Tributaria para que sea ésta la que establezca en base a la información fiscal la base de cotización que corresponde a cada trabajador/a autónomo.
5. Inclusión de **mejoras de protección social** relacionadas con la **prestación de Cese de actividad**, en las que se consolidan con carácter permanente las prestaciones excepcionales puestas en marcha en el marco de la pandemia por Covid y se iguala el régimen de protección que ofrece en el Régimen General la **prestación por cuidado de hijo afectado por cáncer** u otras enfermedades graves.

Se está cerrando en este primer semestre de 2025 la primera regularización de cotizaciones del nuevo sistema y, por tanto, a la espera de los resultados definitivos, de lo que ya conocemos por la información provisional recibida de la Tesorería General de la Seguridad Social, podemos adelantar algunos elementos de evaluación.

El nuevo sistema de cotización no ha alterado la afiliación al RETA

El número de personas afiliadas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) se mantiene estable desde 2008, si bien el peso relativo de este colectivo ha descendido desde 2015, una vez superadas las sucesivas crisis financiera (2008) y Covid (2020) volviendo a situarse en los mismos registros que al inicio del ciclo.

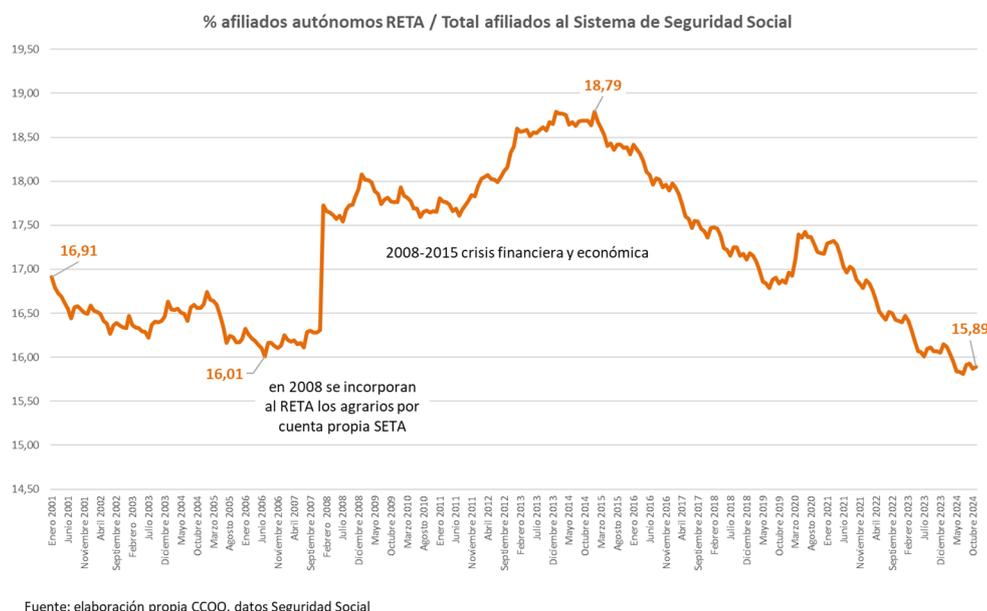
Desde principios del año 2008 el número de afiliados al RETA se ha situado en el entorno de los 3,4 millones de personas, con pequeñas oscilaciones durante los periodos de crisis económica. Se trata así de un sector de actividad que se muestra mucho menos sensible al ciclo económico que el Régimen General, probablemente por las propias características del empleo autónomo (mucho más resiliente que las empresas ordinarias) y también como consecuencia de su dimensión de “sector refugio” para determinados colectivos que lo utilizan con independencia de la intensidad de la actividad productiva real que realizan.



Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social

Por su parte, la evolución que ha registrado el peso relativo de este sector de actividad respecto del conjunto del mercado de trabajo también permite observar este efecto de “sector refugio”, tal y como se muestra en el gráfico siguiente.

Con datos a septiembre de 2024, el RETA supone un 15,9% del total de afiliaciones al sistema de Seguridad Social, una cuantía similar a la que se registraba en 2007 (justo antes de la incorporación del SETA al Régimen de Autónomos) y ligeramente inferior a la del inicio del periodo observado (año 2021) en el que suponía el 16,9% del total de afiliaciones.



Además del efecto (si bien moderado³) que puede significar la integración del Sistema Especial de trabajadores agrarios por cuenta propia (SETA) en el RETA que se produjo en 2008, la destrucción de empleo por cuenta ajena derivada de la crisis financiera (2008) y cuyos efectos se extendieron durante más de un lustro ha tenido como consecuencia el aparente crecimiento relativo registrado por este sector de actividad (que en 2015 llegó a suponer el 18,79% del total de la afiliación al sistema).

No obstante, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que, aún a pesar del crecimiento relativo experimentado entre 2008 y 2015, como ya hemos señalado, el número de trabajadores por cuenta propia se ha mantenido de forma estable en el entorno de los 3,4 millones de personas.

Convendría en este caso ser conscientes de que las políticas públicas que hasta el momento se han puesto en marcha con objeto de impulsar el fenómeno del “emprendimiento”, limitadas fundamentalmente a la bonificación temporal mediante las llamadas “tarifas planas” no parecen haber consolidado este sector de actividad. Al contrario, el fenómeno del “emprendimiento” parece necesitar de medidas mucho más amplias ligadas a la consolidación de actividades económicas realmente productivas, antes que las aparentemente (a falta de evaluación oficial) medidas de escaso éxito de bonificación de cuotas.

En otro orden de cosas, la puesta en marcha del nuevo sistema de cotización por ingresos reales tampoco ha supuesto ningún tipo de modificación en la estructura afiliativa del RETA, de modo que no ha supuesto el “sumergimiento” de actividad que se planteaban desde algunas posiciones.

³ El SETA nunca ha superado los 240.000 afiliados en el RETA (lo que equivale a un peso relativo máximo del 7% en este régimen especial). En los últimos años se sitúa en torno a los 170.000 afiliados (aproximadamente el 5% del total de afiliación al RETA).

Crecimiento moderado de la recaudación durante 2023

Según el avance de ejecución del presupuesto para el ejercicio 2023 el RETA había registrado un incremento interanual de ingresos por cotizaciones (derechos reconocidos) del 3,76%, coherente con la evolución que ha registrado la base de cotización por la que inicialmente han optado las personas afiliadas a este régimen que se describe con mayor detalle en el siguiente apartado.

Por su parte, el dato contrasta con el incremento registrado en el Régimen General (8,75%) en ese periodo.



MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ESTADOS AGREGADOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL						EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS - EJERCICIO 2023 ACUMULADO HASTA FIN DE MES DE DICIEMBRE			
DESARROLLO DE LOS CAPÍTULOS 1.- COTIZACIONES SOCIALES Y 4.- TRANSFERENCIAS CORRIENTES						Millones de Euros			
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	PREVISIONES DE INGRESOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	% DE EJECUCIÓN		EJERCICIO 2022		INCREMENTO RELATIVO %	
				DERECHOS/ PREVISIONES	RECAUDACIÓN/ PREVISIONES	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA
1. COTIZACIONES SOCIALES									
MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL	2.793,16	2.745,52	2.728,64	98,29	97,69				
RÉGIMEN GENERAL	116.329,40	118.754,38	118.123,04	102,08	101,54	109.197,62	108.592,49	8,75	8,78
RÉGIMEN ESPECIAL TRABAJADORES AUTÓNOMOS	12.037,96	11.967,03	11.604,28	99,41	96,40	11.532,86	11.192,51	3,76	3,68
RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO		0,56	0,52			1,13	0,68	-50,61	-24,15
RÉGIMEN ESPECIAL TRABAJADORES DEL MAR	405,83	412,61	410,43	101,67	101,13	398,16	396,03	3,63	3,63
RÉGIMEN ESPECIAL MINERÍA DEL CARBÓN	68,75	51,39	50,81	74,74	73,90	67,43	66,99	-23,80	-24,16
RÉGIMEN ESPECIAL EMPLEADOS DEL HOGAR		0,10	0,09			0,11	0,11	-14,90	-17,93
ACCIDENTES TRABAJO ENFERMEDADES PROFESIONALES	11.626,22	11.101,30	11.017,74	95,49	94,77	10.228,92	10.149,50	8,53	8,55
DESEMPLEADOS Y BENEF. PREST. ERTE, MEC. RED. CESE ACTIV Y BONIF. FOMENTO EMPLEO	8.427,32	8.988,34	8.988,33	106,66	106,66	8.418,71	8.418,69	6,77	6,77
CESE ACTIVIDAD TRABAJADORES AUTÓNOMOS	386,37	378,38	368,70	97,93	95,43	402,73	392,60	-6,05	-6,09
TOTAL COTIZACIONES SOCIALES	152.075,01	154.399,60	153.292,56	101,53	100,80	140.247,68	139.209,60	10,09	10,12
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES									
DEL ESTADO Y ORG.AUTÓNOMOS	38.734,51	39.298,82	39.298,48	101,46	101,46	36.537,95	36.537,41	7,56	7,56
DE LA SEGURIDAD SOCIAL	4.729,48	4.640,65	4.551,70	98,12	96,24	6.115,14	6.078,36	-24,11	-25,12
DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	0,38	0,72	0,67	188,85	175,69	0,88	0,78	-18,59	-14,57
DE EMPRESAS PRIVADAS Y OTROS	47,01	45,78	45,77	97,40	97,37	42,98	42,91	6,53	6,67
TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES	43.511,38	43.985,97	43.896,61	101,09	100,89	42.696,95	42.659,46	3,02	2,90

Fuente: Seguridad Social

Efecto observado en la elección de bases de cotización en 2023

Del comportamiento que han registrado las personas encuadradas en el RETA al respecto de la elección de sus bases de cotización durante el ejercicio 2023, y a la espera del resultado final que despliegue el proceso de regularización de cuotas para ese ejercicio, cabe destacar dos efectos observados hasta el momento:

1. Sólo 400.000 trabajadores/as autónomos han solicitado una reducción de las bases de cotización, según datos facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
2. Con carácter general, se registra un incremento en la base de cotización por la que optan inicialmente las personas afiliadas al RETA.

Se registra así un desplazamiento a rangos mayoritariamente situados entre 1 vez la base mínima de cotización (950,98 €/mes en 2023) y 1,5 veces dicha referencia (1.426,47 €/mes), que agrupaba en 2023 al 74% de los afiliados al RETA, mientras que en el cierre del año 2022 el grueso del colectivo (64,7%) lo hacía directamente por la base mínima⁴.

⁴ Puede accederse a la serie estadística completa a través del enlace de la Secretaría de Estado de trabajo autónomo del Ministerio de Trabajo y Economía Social <https://www.mites.gob.es/trabajoautonomo/es/Conocenos/estadisticas/datos-estadisticos-trimestrales/index.html>

Es igualmente destacable el hecho de que este incremento en la base de cotización por la que se opta inicialmente se produce en todos los grupos de edad, incluidas las personas trabajadoras más jóvenes.

NÚMERO TOTAL DE TRABAJADORES EN EL RETA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN EDAD, POR BASE DE COTIZACIÓN

31/12/2021

Base mínima: 944,40 €
Base mínima >47 años: 1.018,50 €

Base de cotización	Total	%	De 16 a 30 años	%	De 31 a 35 años	%	De 36 a 49 años	%	De 50 años o más	%
Total	3.327.507	100,0	257.892	100,0	265.861	100,0	1.319.343	100,0	1.484.411	100,0
BASE MÍNIMA	2.153.073	64,7	222.803	86,4	212.181	79,8	893.283	67,7	824.806	55,6
ENTRE B.MÍNIMA Y 1,5 B.MÍNIMA	817.593	24,6	33.614	13,0	49.494	18,6	350.789	26,6	383.696	25,8
ENTRE 1,5 B.MÍNIMA Y 2 B. MÍNIMA	128.110	3,9	999	0,4	2.528	1,0	35.197	2,7	89.386	6,0
ENTRE 2 B.MÍNIMA Y 3 B. MÍNIMA	183.938	5,5	375	0,1	1.273	0,5	29.715	2,3	152.575	10,3
MÁS DE 3 VECES B. MÍNIMA	44.793	1,3	101	0,0	385	0,1	10.359	0,8	33.948	2,3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, datos Seguridad Social

NÚMERO TOTAL DE TRABAJADORES EN EL RETA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN EDAD, POR BASE DE COTIZACIÓN

31/12/2023

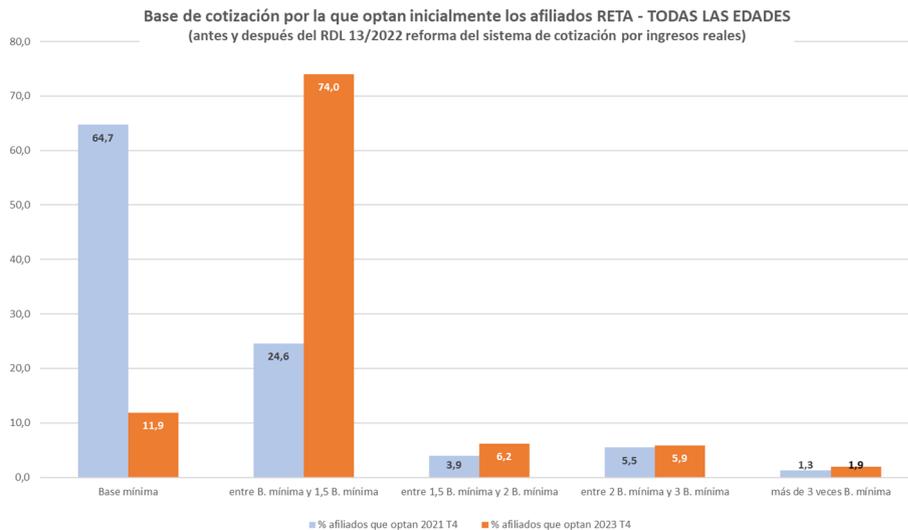
Base mínima: 950,98 €

Base de cotización	Total	%	De 16 a 30 años	%	De 31 a 35 años	%	De 36 a 49 años	%	De 50 años o más	%
Total	3.340.361	100,0	261.355	100,0	258.107	100,0	1.267.338	100,0	1.553.561	100,0
BASE MÍNIMA	398.491	11,9	86.973	33,3	54.956	21,3	161.806	12,8	94.756	6,1
ENTRE B.MÍNIMA Y 1,5 B.MÍNIMA	2.472.509	74,0	170.238	65,1	193.808	75,1	987.919	78,0	1.120.544	72,1
ENTRE 1,5 B.MÍNIMA Y 2 B. MÍNIMA	207.693	6,2	2.814	1,1	6.424	2,5	66.789	5,3	131.666	8,5
ENTRE 2 B.MÍNIMA Y 3 B. MÍNIMA	198.472	5,9	1.067	0,4	2.227	0,9	36.416	2,9	158.762	10,2
MÁS DE 3 VECES B. MÍNIMA	63.196	1,9	263	0,1	692	0,3	14.408	1,1	47.833	3,1

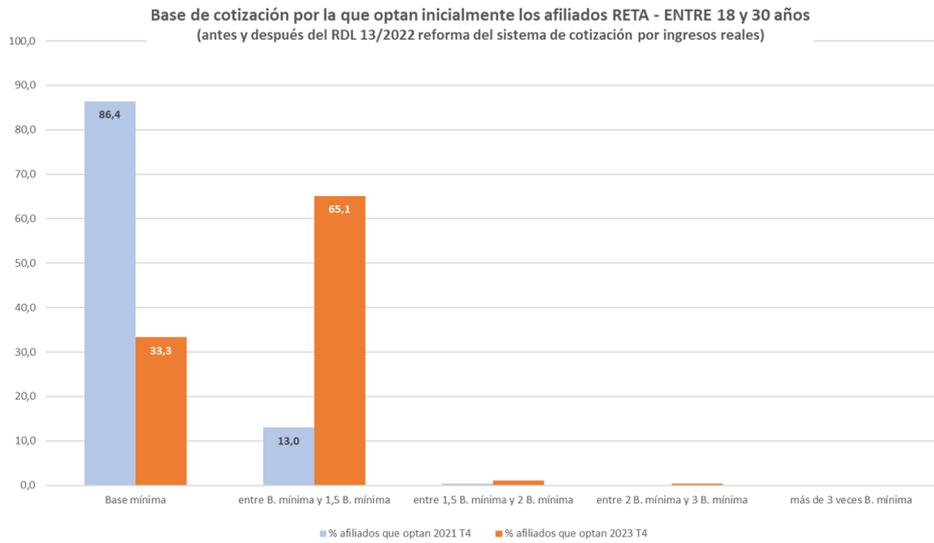
Nota: La referencia a la base mínima debe entenderse hecha a la Base Mínima del Tramo 1 de la Tabla General de bases aprobada por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, datos Seguridad Social

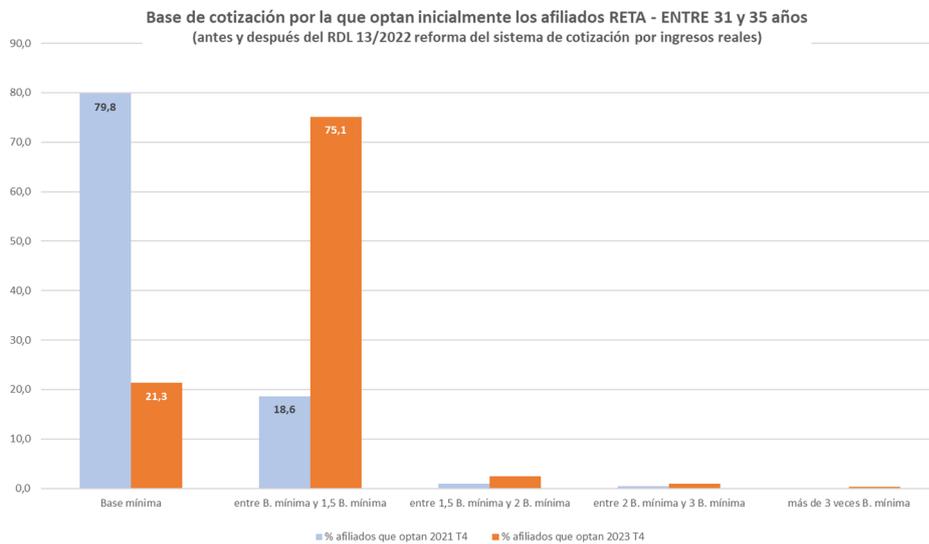
Para facilitar la visualización de la evolución registrada en las bases de cotización registradas entre 2021 y el último trimestre de 2023, se presentan los datos en gráficos por grupos de edad.



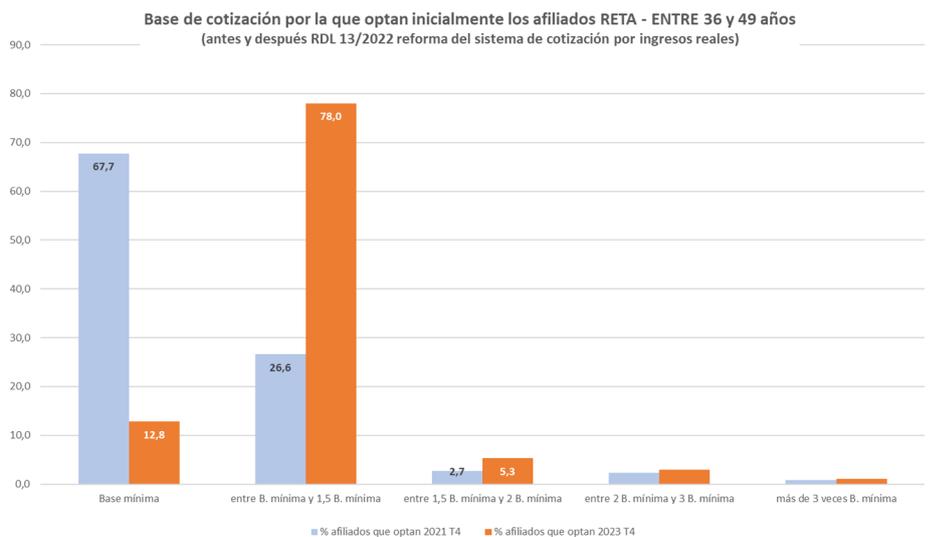
Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social



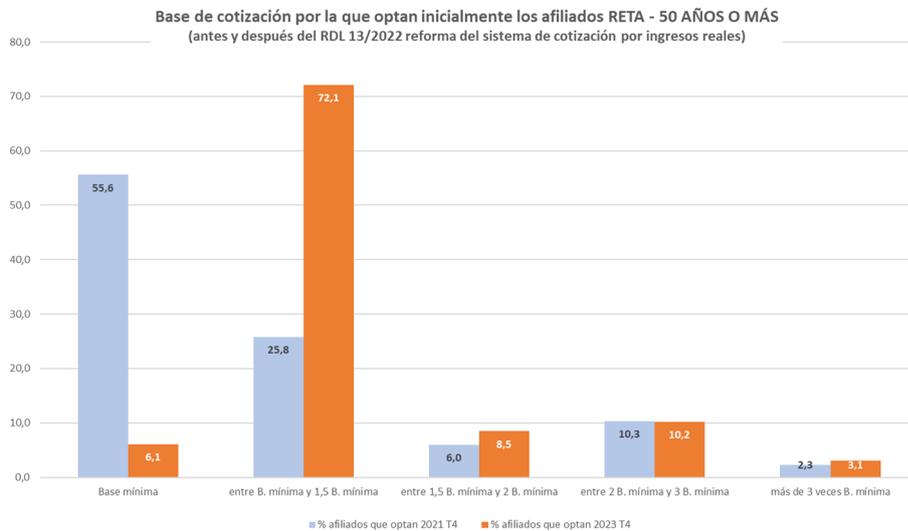
Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social



Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social



Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social



Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social

Claves de la flexibilidad del diseño de tramos de bases de cotización en el nuevo sistema de cotización por ingresos reales

Como consideración final, destaca el hecho de que la flexibilidad con la que se han diseñado los tramos de cotización en el periodo transitorio (2023-2025) están ideados con el objetivo de facilitar la transición al sistema de cotización por ingresos reales permitiendo adaptarse a los diferentes perfiles de cotización.

La clave del modelo reside así en que, para cada uno de los 15 tramos de ingresos desde los que se ordena la cotización (12 tramos generales y 3 tramos reducidos), se establece una base mínima que evoluciona en un ritmo de crecimiento muy suave, y una base máxima calculada con un nivel de progresividad más intenso.

De este modo, aquellas personas que precisen integrarse en el nuevo modelo de cotización por ingresos reales de forma progresiva en un ritmo de asunción de la progresividad de la cuota moderado pueden optar por la utilización de las referencias más próximas a la base mínima de cotización de su tramo de cotización. Así se garantiza implementar la progresividad en las cuotas ligadas a los ingresos reales en un marco temporal suficientemente dilatado como para que no afecte estructura de costes de la persona afiliada.

R.E. Trabajadores Autónomos (arts. 305 -326 LGSS) Bases de cotización año 2023

Durante el año 2023, la tabla general y la tabla reducida de las bases máximas y mínimas aplicables a los diferentes tramos de rendimientos netos serán las siguientes:

Tabla reducida			
Tramos de rendimientos netos 2023. Euros/mes		Base mínima. Euros/mes	Base máxima. Euros/mes
Tramo 1	<= 670	751,63	849,66
Tramo 2	> 670 y <= 900	849,67	900
Tramo 3	> 900 y < 1.166,70	898,69	1.166,70

Tabla general			
Tramos de rendimientos netos 2023. Euros/mes		Base mínima. Euros/mes	Base máxima. Euros/mes
Tramo 1	>= 1.166,70 y <= 1.300	950,98	1.300
Tramo 2	> 1.300 y <= 1.500	960,78	1.500
Tramo 3	> 1.500 y <= 1.700	960,78	1.700
Tramo 4	> 1.700 y <= 1.850	1.013,07	1.850
Tramo 5	> 1.850 y <= 2.030	1.029,41	2.030
Tramo 6	> 2.030 y <= 2.330	1.045,75	2.330
Tramo 7	> 2.330 y <= 2.760	1.078,43	2.760
Tramo 8	> 2.760 y <= 3.190	1.143,79	3.190
Tramo 9	> 3.190 y <= 3.620	1.209,15	3.620
Tramo 10	> 3.620 y <= 4.050	1.274,51	4.050
Tramo 11	> 4.050 y <= 6.000	1.372,55	4.495,50
Tramo 12	> 6.000	1.633,99	4.495,50

CCOO
confederación sindical de comisiones obreras

27

Por su parte, quienes tengan la capacidad de realizar el tránsito más rápido al nuevo modelo de cotización que, a su vez, garantiza mejores prestaciones, pueden optar por utilizar las referencias más próximas a la base máxima de cotización de su tramo de cotización.

Se establece de esta manera la puesta en marcha del nuevo sistema de cotización por ingresos reales, en el que se garantiza desde el primer momento la implementación del principio de progresividad en las cuotas en un marco temporal flexible adaptado a las circunstancias de cada persona trabajadora.

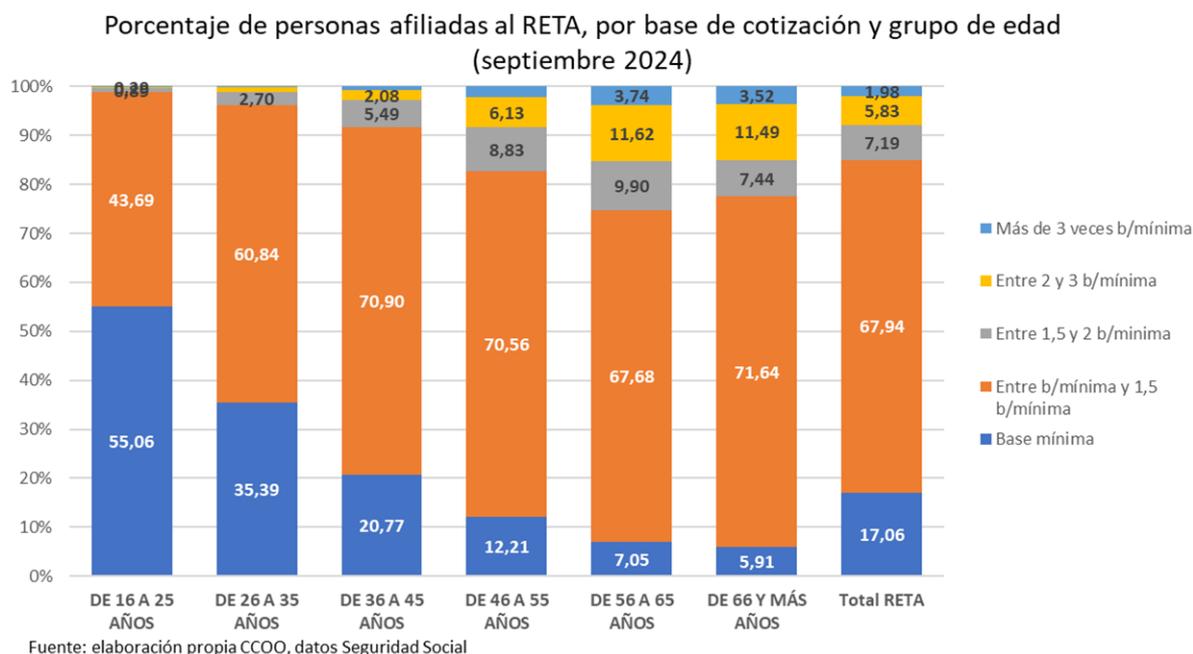
En cualquier caso, el resultado del modelo deberá evaluarse al final del primer tramo de periodo transitorio (año 2025), y en ese momento deberá acordarse la revisión del ritmo de evolución de las referencias mínimas y máximas que conforman cada tramo de cotización para acercarlas progresivamente y así garantizar una relación adecuada de contributividad en todos ellos.

Límites del modelo: la necesidad de reforzar la contributividad en los umbrales mínimos de cada tramo de cotización

Coincidiendo con la puesta en marcha del nuevo sistema de cotización, las tradicionales fuentes estadísticas que ofrece la Seguridad Social han sufrido una actualización en relación con el perfil de cotización de las personas encuadradas en el RETA.

Ello impide completar la serie temporal hasta el momento presente en los parámetros de edad que hemos utilizado en los apartados anteriores. En cambio, la nueva taxonomía permitirá ahondar a futuro con mayor detalle en el perfil de cotización precisamente por incorporar nuevos tramos de edad.

En el gráfico siguiente puede comprobarse cómo se ordenan las personas afiliadas en el momento actual⁵ atendiendo a los nuevos grupos de edad que ofrece la estadística oficial.

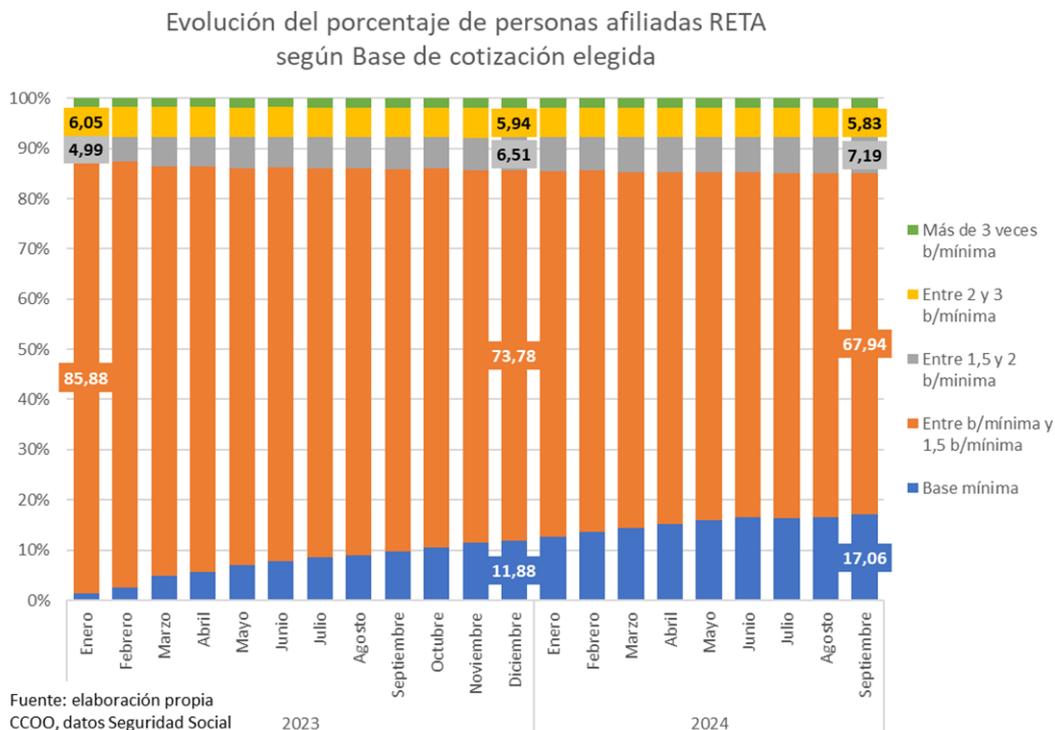


En los datos relativos al ejercicio 2024 se advierte un ligero cambio de tendencia con respecto a la mejora de bases de cotización generalizada que se ha producido entre 2022 y 2023. Se apunta ahora que una parte de esa mejora de bases vuelve sin embargo a umbrales de cotización próximos a la base mínima. Este

⁵ El último dato publicado de esta serie corresponde a septiembre de 2024.

fenómeno, más claro en cohortes de edad jóvenes, es todavía incipiente y bastante moderado, pero requiere un análisis de sus posibles causas.

En todo caso, como se observa en el gráfico siguiente, lo que parece evidente es que ha comenzado a registrar un incipiente trasvase de cotizantes entre los dos primeros tramos de cotización (entre quienes se encuadran en la base mínima y quienes lo hacen entre esta referencia y 1,5 veces la base mínima), mientras que en el resto de los umbrales de cotización no se producen cambios.



Las causas de este ajuste pueden ser varias (derivadas del ciclo económico de cada actividad, impacto del efecto composición en las nuevas afiliaciones, efecto del proceso de regularización, etc.) y es necesario realizar una evaluación del alcance del fenómeno y sus causas concretas.

Pero, en cualquier caso, también debemos llamar la atención sobre el hecho de que también contribuye notablemente a este fenómeno la definición de los umbrales de base de cotización que se ha establecido para los diferentes tramos de rendimientos netos.

Como ya hemos señalado, la definición original de los tramos de cotización tenía como objetivo ayudar a implantar el nuevo sistema de cotización en un ritmo de asunción de la progresividad de las cuotas moderado en un plazo temporal lo suficientemente dilatado como para que no se vea afectada la estructura de costes de la persona afiliada. Se establecía para esta primera etapa un periodo inicial de tres años que culmina en 2025.

Precisamente el calendario temporal de implantación de este nuevo sistema de cotización preveía su revisión cada tres años en la certeza de la necesidad de revisar los umbrales de cotización de cada tramo, ya que una limitación del modelo radica precisamente en los riesgos de falta de progresividad en la contributividad de las cuotas si no se realiza tal revisión.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, los 7 primeros tramos de cotización previstos en la tabla general (que integran a las personas autónomas con rendimientos netos de hasta 2.760 €/mes) tienen establecida una base mínima de cotización inferior a la base mínima del Régimen General (1.381,20 €/mes).

Además de lo anterior, hemos de llamar la atención respecto de la falta de progresividad que presentan las actuales bases mínimas en el resto de los tramos de cotización. La falta de progresividad contributiva de las bases mínimas es una característica generalizada en todos los tramos del RETA, hasta el punto de que se aprecia un desajuste creciente cuanto mayores son los rendimientos netos declarados por cada persona.

Bases de cotización RETA 2025

		Tramos de rendimientos netos		Base de cotización mínima del tramo	Base de cotización máxima del tramo	Desajuste contributivo de la BC mínima de cada tramo *(diferencia % de la BC mínima / límite inferior rendimiento neto)
		desde	hasta			
Tabla reducida	Tramo 1		670	653,59	718,94	-
	Tramo 2	670	900	718,95	900	7,31
	Tramo 3	900	1.166,70	849,67	1.166,70	-5,59
Tabla general	Tramo 1	1.166,70	1.300	950,98	1.300	-18,49
	Tramo 2	1.300	1.500	960,78	1.500	-26,09
	Tramo 3	1.500	1.700	960,78	1.700	-35,95
	Tramo 4	1.700	1.850	1.143,79	1.850	-32,72
	Tramo 5	1.850	2.030	1.209,15	2.030	-34,64
	Tramo 6	2.030	2.330	1.274,51	2.330	-37,22
	Tramo 7	2.330	2.760	1.356,21	2.760	-41,79
	Tramo 8	2.760	3.190	1.437,91	3.190	-47,90
	Tramo 9	3.190	3.620	1.519,61	3.620	-52,36
	Tramo 10	3.620	4.050	1.601,31	4.050	-55,76
	Tramo 11	4.050	6.000	1.732,03	4.909,50	-57,23
	Tramo 12	6.000		1.928,10	4.909,50	-67,87

**todas las cifras en €/mes, salvo las señaladas expresamente como porcentaje*

Fuente: elaboración propia de CCOO, a partir de datos Seguridad Social

El desajuste contributivo al que nos referimos es lógico y se trata de un efecto necesario derivado del modelo progresivo de implantación del nuevo sistema de cotización por el que se ha optado. Si bien es igualmente necesario acometer sin dilación el resto de las actuaciones implícitas en el propio modelo en orden a ajustar progresivamente la contributividad de las bases de cotización en todos los tramos de la tabla general para ajustarlos a los ingresos reales de las personas autónomas.

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

La recomendación parlamentaria en este punto establecía una línea de actuación en tres direcciones y ha tenido un fuerte desarrollo en el conjunto de acuerdos alcanzados entre 2021 y 2024, que han sido incorporados a nuestra legislación con sucesivas mayorías parlamentarias.

De un lado, planteaba la evaluación de la ampliación progresiva del período de cálculo de la base reguladora de las pensiones.

Establecía también un llamamiento al mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización.

Y, por último, señalaba la posibilidad de evaluar la ampliación del periodo cotizado exigible por Ley, para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora; una medida incluida en la reforma de pensiones de 2011 (que establecía el incremento del requisito del periodo cotizado de 35 hasta 37 años para generar derecho al 100% de la base reguladora) y que se encuentra aún pendiente de desplegarse en su última fase de implantación progresiva que se producirá en el año 2027.

En el marco de la mesa de diálogo social todas estas líneas de actuación se han debatido y, adicionalmente, se han complementado con otras actuaciones dirigidas también a la adecuación de las bases y los periodos cotizados.

Periodo de cálculo

Hay un cambio gradual que desembocará en que en vez de tenerse en cuenta las bases de cotización de los últimos 25 años, se pasará a 27 años escogiendo los mejores de los últimos 29 años. Esta medida no tiene efecto significativo sobre los ingresos, pero suaviza el impacto de carreras irregulares, mejorando la equidad del sistema

Incremento de la base máxima de cotización

De la misma forma que se han implementado medidas orientadas a garantizar la cotización de las personas trabajadoras autónomas por sus ingresos reales, también esta figura de contributividad debe alcanzar a la totalidad de personas trabajadoras por cuenta ajena. Entre estos últimos quienes tienen salarios superiores a la base máxima no cotizaban por una parte relevante de sus ingresos laborales.

Esta es una medida acordada por el gobierno de la nación y las organizaciones sindicales CCOO y UGT en el marco de la segunda fase de la reforma de pensiones 2021-2023 que, en esta cuestión, se concretó jurídicamente en el *Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones* que fue convalidado por el pleno del Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 2023.

No se trata de una línea de actuación nueva. De hecho, desde el primer acuerdo de diálogo social producido en el marco del Pacto de Toledo en el año 1996 ya se incluyeron medidas relevantes de refuerzo de ingresos, en aquel momento la igualación de las bases máximas para todos los grupos de cotización ya que se encontraban topadas para la mayoría de las personas trabajadoras; y en el que se definió el Principio de separación de fuentes, que ha ordenado desde entonces la garantía de sostenibilidad y suficiencia del sistema. Igual que ocurrió en el acuerdo de reforma del año 2001, en el que se creó el Fondo de Reserva; en los acuerdos de 2007 y 2011, se procedió a la integración en el Régimen General de varios sistemas especiales (agrarios y empleadas de hogar, principalmente) que hasta entonces cotizaban por bases tarifadas y no por los salarios reales de las personas ocupadas en los mismos.

En esta ocasión la medida acordada ha consistido en el establecimiento de una referencia constante de revalorización de la base máxima de cotización, en el objetivo de garantizar también en los tramos de salario más elevados, un esquema de contribución por los ingresos reales que se perciben. De este modo, cada año la base máxima de cotización se incrementará un 1,2 puntos porcentuales adicional a lo que lo haga la inflación media registrada entre el año 2024 y el año 2050. Es decir, a diferencia de lo que ha acontecido hasta esta reforma, las bases máximas no pueden quedar congeladas, excluyendo de forma creciente una parte mayor del salario de la contribución a la Seguridad Social. Ahora las bases máximas aumentan su contribución en términos reales al establecerse primero que han de revalorizarse con el IPC y, adicionalmente, con un 1,2% adicional.

Este incremento de bases máximas lleva asociada una mejora de las cuantías de las pensiones máximas, para mantener la relación de contributividad; al mismo tiempo que, en términos netos, garantiza un saldo positivo en el incremento de ingresos por cotizaciones a favor del sistema público de Seguridad Social. De este modo, la pensión máxima se revalorizará con un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada año entre el año 2025 hasta el año 2050 y continuará haciéndolo en años posteriores.

Esta medida afectaba a las personas que en 2023 tenían unas bases de cotización superior a 4.495 €/mes (53.940 €/año) y sus empresas. Con los datos actuales de ingresos por cuota de solidaridad, los salarios no

cotizados en 2025 están entre 40.000 y 52.000 millones de euros, por lo que el ingreso potencial en el caso de un destope total podría estar entre 12.000 y 15.000 millones de euros. Estas estimaciones, derivadas de los datos reales de cotización que se están dando tras esta reforma, indican que los salarios que exceden de las bases máximas, que hemos venido estimando entre 25.000 y 30.000 millones de euros anuales, estaban infraestimados, lo que hace más potente el efecto de la medida adoptada, al tiempo que señala la importancia que tenía esta brecha de equidad en nuestro sistema de cotización.

No obstante, esta medida se ha topado por lo que recaudación total estaría en algo más de 5.000 y 6.000 millones, el 0,4 al 0,5 % PIB cuando esté completamente implementada.

El efecto agregado de la medida será de una mejora de ingresos totales de 69.000 millones de euros, el equivalente al 5,2% del PIB, y en términos netos (descontado el incremento del gasto que se derivará de las nuevas pensiones máximas) 56.000 millones de euros que equivale al 4,22% del PIB.

Cotización solidaria para los salarios superiores a la base máxima

Para garantizar que todos los salarios cotizan, se crea esta nueva cotización solidaria que afectará a los salarios que sean más altos que la nueva base de cotización máxima incrementada. Nuestra pretensión ha sido la cotización ordinaria por la totalidad de las retribuciones, pero el marco de consenso alcanzado en el seno del Diálogo Social ha dado como resultado el incremento de las bases máximas de cotización en términos reales, hasta 2050 y, adicionalmente, por la parte que no se integra aún y excede esas bases máximas, el establecimiento de esa cuota de solidaridad.

Esta cuota de solidaridad comenzará a operar en 2025 sobre quienes tengan salarios superiores a 53.000 euros anuales, si bien esta referencia irá viéndose absorbida por el aumento de la base máxima (que dará lugar a mejora de pensión) y terminará operando sólo para personas con salarios que hoy se sitúan por encima de los 75.000 - 80.000 euros anuales.

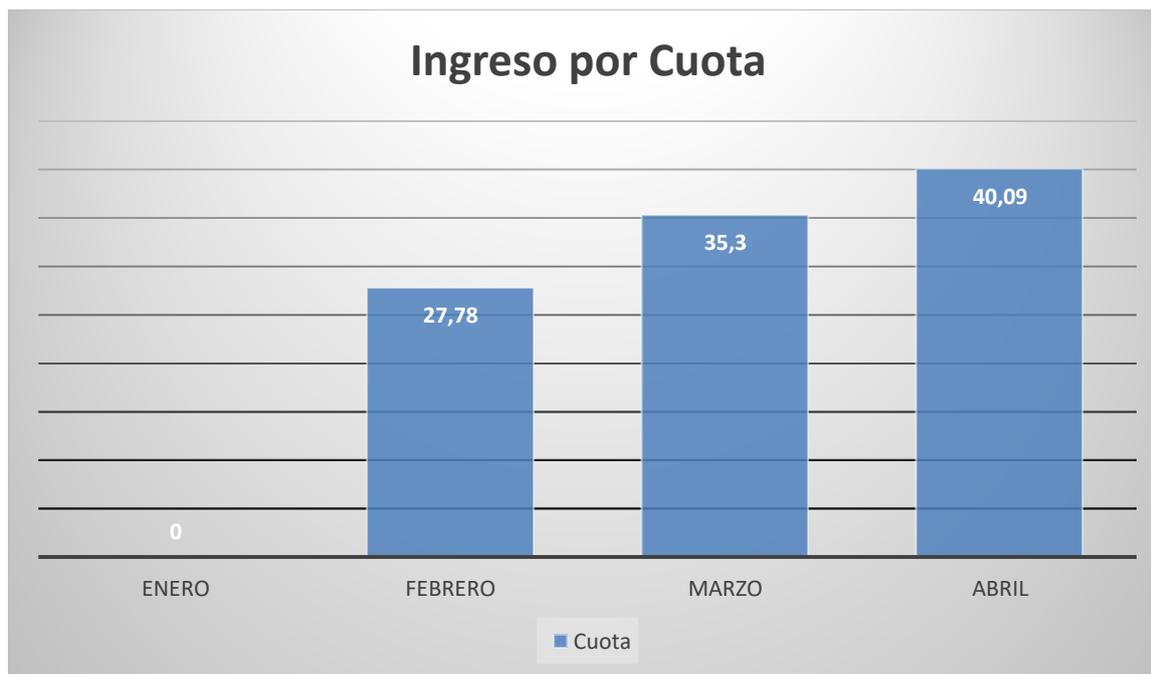
El grueso de la cotización lo asumirán las empresas en los mismos términos en los que se reparten actualmente los tipos de contingencias comunes (proporción 5 a 1). Y tanto personas trabajadoras como empresas podrán deducirse una parte relevante de esta aportación mediante la correspondiente deducción en el IRPF (entre el 45 y el 54%, según la comunidad autónoma de residencia, para las personas trabajadoras en su declaración en el IRPF, en estos niveles de renta) o en Impuesto de Sociedades, en función del tipo efectivo que soporta cada empresa, respectivamente.

El tipo de cotización será, en término medio, del 1% por ciento en el año 2025 incrementándose 0,25 puntos porcentuales cada año hasta el 2045, cuando quedará ya fijado en el 6%. La distribución del tipo entre la empresa y el trabajador/a será la misma que ahora tienen las contingencias comunes.

Así en 2025:

Tramo BC mensual	Empresa	Trabajador/a	Total
4.909,51-5.400,45	0,77%	0,15%	0,92%
5400,46-7.364,25	0,83%	0,17%	1%
>7.364,26	0,98%	0,19%	1,17%

Los primeros datos de recaudación, según los datos recibidos del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), muestran que la recaudación ha ascendido en el mes de abril a 40 millones de euros:



Tal como pasó en 2023 con el MEI, no es hasta marzo/abril cuando las medidas recién implantadas se despliegan en su totalidad en el año. Estas cifras nos indican que en 2025 habría entre 40.000 y 52.300 millones de salarios no cotizados. Anualizando estos 40 millones de euros, supondría un 0,03% PIB, aunque si se tienen en cuenta los primeros meses, nos quedaríamos en 0,026%, que quedaría en cualquier caso por encima de la previsión de Seguridad en el Informe de Proyecciones de Gastos de DGOSS, del 0,023%.

En promedio, 2022 a 2050, la estimación de impacto que se ha hecho de manera oficial es del 0,1% PIB, aunque de confirmarse el arranque que estamos viendo, el impacto de la medida sería superior.

Cuando esta medida esté plenamente implantada posibilitará una mejora de ingresos equivalente a 1.450 millones de euros anuales, que en términos acumulados supondrá una recaudación de 26.000 millones de euros, lo que equivale a 2,14% del PIB.

Mecanismo de Equidad Intergeneracional

El MEI se implementó en 2023 con los siguientes resultados:

Año	Empresa	Trabajador/a	Total	Recaudación(M€)	Hasta abril (M€)
2023	0,5%	0,1%	0,6%	2.728	677,82
2024	0,58%	0,12%	0,7%	3.688,57	1.136,1
2025	0,67%	0,13%	0,8%	4.500 ^{est propia}	1.523,56

En 2025 estaríamos en una recaudación del 0,28% PIB, frente al 0,24% del 2024. Cuando, en 2029, esté implementado totalmente, el impacto promedio superará anualmente el 0,4% del PIB a lo que habrá que sumar los efectos indirectos, tales como el destope de la base máxima.

En cualquier caso, la actuación que ahora se acomete en esta reforma de pensiones sólo supone la recuperación de una parte limitada de la reducción de tipos de cotización que se produjo entre 1979 y 1995. En aquel periodo de tiempo se redujeron hasta 6 puntos porcentuales los tipos de cotización de contingencias comunes (de ellos, las empresas concentraron una reducción de 5,5 puntos porcentuales). El impacto de esta reducción de tipos supone una pérdida de recaudación del sistema de 24.000 millones de euros anuales, en cifras actuales. No olvidemos estas cifras cuando se debate el nivel de incremento de cotizaciones que hemos acordado en los últimos años. Incremento necesario y aún muy inferior de las disminuciones de cotizaciones que se aprobaron ignorando la evolución más que predecible de nuestro sistema de Seguridad Social.

Se trata de una nueva cotización para empresas y personas trabajadoras que se destinará exclusivamente para incrementar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que se utilizará en los momentos de máxima exigencia demográfica. Esta medida, acordada inicialmente en la primera fase, se ha ampliado en la segunda fase, situándose en línea con la propuesta que CCOO presentó en 2021 (en la que defendíamos que el MEI se estableciese en el 1% desde el año 2022 hasta el 2050)

La puesta en marcha del MEI sólo recupera 1/5 parte de la reducción de cotizaciones que se produjo entre 1979 y 1995, concentrada en aquel momento mayoritariamente en la reducción de las obligaciones a cargo de las empresas, como muestra este cuadro:

Evolución de los tipos de cotización por contingencias comunes del Régimen General										Tipo de cotización adicional Mecanismo Equidad Intergeneracional (MEI)	
	1979- 1980	1981	1982	1983	1984	1985- 1992	1993- 1994	1995 - hoy	Diferencia	2023	2024-2050 (periodo transitorio: crecimiento 0,2 puntos porcentuales/año) *desde 2029:
A cargo del empresario	29,15	28,14	27,28	25,8	24,3	24	24,4	23,6	-5,55	0,5	1,0
A cargo del trabajador	5,15	4,96	4,82	4,8	4,8	4,8	4,9	4,7	-0,45	0,1	0,2
Total	34,3	33,1	32,1	30,6	29,1	28,8	29,3	28,3	-6,00	0,6	1,2

Fuentes: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social

La cotización del MEI se incrementará en 0,1 puntos porcentuales por cada año a partir de 2024, partiendo del 0,6% actual, hasta alcanzar el 1,2% en 2029, y se mantendrá así hasta el año 2050. La distribución de este tipo de cotización entre trabajador/a y empresa mantendrá la misma proporción que en la actualidad (al final del periodo 1% a cargo de la empresa y 0,2% a cargo del trabajador/a) lo que significa que cada persona trabajadora aportará mensualmente 2 euros de cada 1.000 euros de salario, que recuperará parcialmente en su declaración del impuesto de la renta, por el tipo marginal que le corresponda tributar. Las empresas también recuperarán parte de la cotización realizada en nombre de la persona trabajadora a través de la correspondiente deducción en el Impuesto de Sociedades. Es decir, el incremento de cuotas del MEI es parcialmente soportado por el conjunto de la ciudadanía a través de una minoración de ingresos tributarios.

Cuando la medida esté plenamente desplegada posibilitará una mejora de ingresos equivalente a 5.500 millones de euros/año, lo que equivale al 0,41% del PIB cada año. El importe acumulado que tendrá el Fondo de Reserva equivaldrá al 11% del PIB

Para tener una referencia de la importancia de esta medida cabe recordar que, en la anterior etapa, el Fondo de Reserva alcanzó un volumen máximo del 6% PIB.

Recomendación 6: Incentivos al empleo.

No es esta una materia que haya tenido un recorrido específico significativo y singular en este período.

No obstante, hemos de señalar que en el mismo, la pandemia derivada de la Covid19 y las políticas expansivas que, a diferencia de la austeridad extrema con que se abordó la doble crisis inmobiliaria y financiera, se han llevado a cabo en España y en la Unión Europea, han determinado un fortísimo escudo social que ha permitido salvar millones de empleos y miles de empresas, con un esfuerzo presupuestario muy elevado, que está siendo retornado con creces en forma de actividad económica, ingresos tributarios, incremento de cotizaciones a la Seguridad Social, propiciada también por el importante crecimiento de la población activa gracias a la necesaria llegada de un buen número de personas migrantes.

Este esfuerzo, como se ha dicho, ha tenido además un importante efecto en la disminución de gasto en pensiones y en el retraso efectivo de la edad media de acceso a la jubilación, como consecuencia de la drástica reducción de personas que han solicitado el acceso a la jubilación anticipada involuntaria por pérdida involuntaria del empleo al haberse afrontado esta última crisis con un paradigma distinto a todas las que hemos sufrido en los últimos 50 años, cuya respuesta se basó en la destrucción de tejido económico, empresas y empleo, en lugar de preservarlo.

Las herramientas estructurales que se han generado en este período, junto con la reforma laboral y la apuesta por la estabilidad en el empleo que ha concretado, además del incremento del Salario Mínimo Interprofesional, ha configurado un círculo virtuoso en materia de empleo que se refleja también en la Seguridad Social por la vía de los ingresos, de la mejora de protección y de la prolongación de la vida activa.

De cara a las próximas recomendaciones, sugerimos que los incentivos al empleo deben concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial. A este respecto, debe priorizarse con este tratamiento preferente a los colectivos de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y a las víctimas de violencia de género; asimismo, deben adoptarse medidas de fomento de la contratación de los parados de larga y muy larga duración, y de las personas jóvenes, así como incentivar el mantenimiento del empleo de las personas contratadas que tengan 55 o más años. Una parte de estos colectivos ya están teniendo un mejor comportamiento en el empleo, aumentando tasas de actividad y empleo, pero aún quedan bolsas muy relevantes a las que debemos prestar atención.

Recomendación 7: Modernización e información al ciudadano.

Pese a la Recomendación expresa de esta Comisión en 2020, una vez más, ha transcurrido este periodo sin que se habilite un sistema de información a la ciudadanía, homogéneo y común de la pensión esperada en el sistema de Seguridad Social y, de la misma forma de los sistemas complementarios de pensión.

La Seguridad Social informa, aún con lagunas y situaciones en las que no facilita la previsión de pensión, como en las situaciones de pluriempleo o pluriactividad, sobre la pensión pública.

Al tiempo se ha regulado un sistema de información de las entidades aseguradoras, planes de pensiones y mutualidades de previsión social, sobre las prestaciones que se obtendrán en cada caso en cada uno de estos sistemas complementarios. Esta obligación debe empezar a cumplimentarse en este ejercicio 2025.

Sin embargo, de forma inexplicable, no se obliga a entregar a la ciudadanía una información homogénea de las prestaciones que obtendrán, del sistema público y de los sistemas complementarios, con una base técnica de cálculo común y con información comparable, es decir, en forma de renta vitalicia a 14 pagas, sin perjuicio de que los sistemas complementarios, en algún caso la propia Seguridad Social, puedan también informar de la opción de cobro en forma de capital único. Esta materia fue objeto de negociación y acuerdo

en 2013 y 2014, tras la aprobación de una previsión en tal sentido en la Ley 27/2011 que convirtió en norma legal el Acuerdo de Pensiones alcanzado en el seno del Diálogo Social el 2 de febrero de 2011. Ese acuerdo entre el Gobierno del PP de la época, las organizaciones sindicales y empresariales, se concretó en un proyecto de Real Decreto que no fue aprobado en 2015 por una prevención absurda desde el Gobierno de los efectos de enviar esa primera comunicación de previsión de pensión pública coincidiendo con la celebración de las elecciones municipales en la primavera de 2015.

El resultado de aquello es que hoy tenemos distintos sistemas de información, que no son homogéneos y que no mejoran la calidad de información que maneja la ciudadanía.

Sería bueno que esta Comisión recuperara aquellos trabajos e incorporara una Recomendación en este sentido.

Recomendación 8: Gestión del sistema.

Tampoco aquí hemos visto concretadas las Recomendaciones de esta Comisión aprobadas en 2020. Se proponía la creación de la Agencia de la Seguridad Social, se pedía la cobertura de plazas y renovación de plantillas que deben ser cualificadas para prestar un servicio adecuado a la ciudadanía en las distintas entidades gestoras y servicios comunes para garantizar la calidad y el carácter público de la gestión del sistema.

En ambas cosas estamos en falta, pese a que la Agencia fue objeto también de Acuerdo en el marco del diálogo y concertación social en 2021, pero hasta la fecha no se ha concretado. Las diferentes concepciones de la Agencia dentro del Gobierno tampoco lo han facilitado.

Una agencia única, que integre todas las entidades gestoras de la Seguridad Social, hoy dispersas en tres ministerios distintos, es la mejor herramienta de gestión de esta.

Eliminar las limitaciones de la tasa de reposición, renovar y rejuvenecer de forma relevante las plantillas de la Seguridad Social es urgente, también en el SEPE, el IMSERSO, además de por supuesto en el INSS, Tesorería y demás entidades gestoras y servicios comunes.

Y todo ello, manteniendo el esfuerzo de digitalización y capacidad de relacionarse telemáticamente con la Seguridad Social, dónde se han producido, aquí sí, avances muy relevantes. Pero mantener esta línea de trabajo, que se ha potenciado mucho en estos años, debe ir acompañado de unas plantillas bien formadas y suficientes y un sistema de citas que garantice la atención presencial en los CAISS y centros de atención de la Seguridad Social.

Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

Es el momento de abordar una adaptación a los tiempos actuales del modelo de Mutuas de la Seguridad Social.

Deben centrarse en la atención, gestión y protección de las enfermedades profesionales, afectadas de un gravísimo problema de subregistro, y el accidente de trabajo. La asignación de otras prestaciones de protección por desempleo, o que deberían estar cubiertas en el marco de las contingencias comunes, supone una confusión de espacios innecesaria.

Son entidades gestoras de prestaciones públicas que se financian con cotizaciones a la Seguridad Social. No tiene sentido que sigan siendo definidas como asociaciones de empresarios, deben ser redefinidas en

la Ley General de Seguridad Social como entidades gestoras de la mismas, bajo la dirección, gestión y control del Ministerio de Seguridad Social y con mecanismos de participación de empresas y trabajadores a través de las organizaciones empresariales y sindicales que los representan.

Recomendación 10: Lucha contra el fraude.

La lucha contra el fraude es y debe seguir siendo una actuación prioritaria. El Observatorio de lucha contra el fraude, establecido a nivel estatal y provincial, con presencia de la mayoría de las administraciones afectadas de Seguridad Social y Trabajo, junto con los interlocutores sociales, que trabaja de forma descentralizada y coordinada, es una herramienta útil en los últimos años.

Debe, no obstante, facilitarse en mayor medida el cruce de información entre todas las administraciones concernidas, singularmente entre Seguridad Social y Hacienda, pero no sólo.

Asimismo, deben reforzarse el régimen sancionador y las plantillas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, coordinarla cuando sea preciso con la Inspección Tributaria y reforzar las medidas de detección y persecución del fraude desde la propia Seguridad Social.

Recomendación 11: Contributividad

Ya se ha mencionado en este documento que el avance de la cotización por ingresos reales para las más de 4,5 millones de personas que, principalmente en los colectivos del RETA y de los salarios e ingresos superiores a la base máxima de cotización, con el consiguiente impacto en la mejora de sus prestaciones futuras, se ha desarrollado de forma que se refuerzan los ingresos del sistema en términos netos y se incrementa la capacidad solidaria del mismo, además de reforzar el sistema de en términos de equidad y contributividad.

Debemos culminar y dar continuidad a ese proceso de generalización de la cotización por ingresos reales, culminando el proceso acordado en el RETA y analizando la posibilidad de seguir reforzando la contribución derivada del incremento de las bases máximas de cotización (en la medida en que esta crezca, disminuirá la base sobre la que opera la cuota de solidaridad) y mejora de prestaciones, de forma coherente con el objetivo de refuerzo de la estructura de ingresos sin menoscabo de la contributividad, de las personas con ingresos superiores a las bases máximas de cotización a la Seguridad Social.

La revalorización de las pensiones garantizando su poder adquisitivo también es clave desde el punto de vista de la contributividad, además de desde el de la suficiencia. La relación de contributividad debe garantizarse al reconocer la prestación y durante todo el tiempo que se percibe la misma.

El conjunto de políticas de acceso a la jubilación mediante un sistema de jubilación gradual y flexible también tiene relación y mejora las características de contributividad, entendida como relación entre el esfuerzo de cotización y la pensión percibida. Relación que no identidad. Aún hay margen para mejorar coeficientes reductores de la pensión o de incremento de esta en las diferentes modalidades de acceso temprano o tardío a la jubilación, respecto de la edad de jubilación ordinaria.

Antes de finalizar 2025, debe abordarse la continuidad del proceso en el RETA, estableciendo la transición entre 2026 y, como máximo, 2031, para dar continuidad y culminarlo no más tarde del 1.1.2032.

Es deseable el impulso de la Comisión Parlamentaria a este objetivo, junto con el recorrido aún existente de mejora de las bases máximas de cotización, con el consiguiente efecto en la mejora de la pensión máxima,

de forma que refuerce los ingresos del sistema garantizando siempre un saldo positivo entre el aumento de ingreso por cotizaciones y el incremento de gasto en pensiones.

Por su parte, el esfuerzo para reducir la brecha de género debe mantenerse, empezando por adaptar nuestra legislación a la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo pasado, de forma compatible con mantener el efecto de reducción de la brecha de género.

En cuanto al período de cálculo, debe implementarse la nueva modificación acordada que nos permite pasar de los últimos 25 años a los mejores 27 de los últimos 29 que hemos acordado, una vez más, con un dilatado período de implantación para evitar impactos indeseados e irreversibles en quienes ya no tienen margen de reacción.

En resumen, es posible y necesario seguir reforzando la contributividad del sistema, sin menoscabo de la suficiencia prestacional y solidaridad del sistema.

Recomendación 12: Edad de jubilación.

El modelo de jubilación flexible a diferentes edades iniciado en el acuerdo de la reforma de pensiones de 2001 (Ley 35/2002) ha logrado el cumplimiento de dos objetivos estratégicos a la hora de garantizar, entre otros, el equilibrio entre el derecho de las personas trabajadoras a la jubilación a diferentes edades y hacerlo en un marco de sostenibilidad financiera del sistema.

Así, de un lado, nuestro modelo de jubilación ha sido capaz de establecer un marco legislativo acordado que compatibiliza el reconocimiento del derecho a la jubilación anticipada, con el retraso de la edad efectiva de jubilación. Como luego veremos con mayor detenimiento, la clave para ello radica en el establecimiento de medidas orientadas al reconocimiento del principio de voluntariedad como elemento prioritario del modelo, el refuerzo del principio de contributividad y un amplio esquema de incentivos y desincentivos económicos.

En un plano igualmente relevante, el modelo de jubilación ha sido capaz de instaurar un nuevo marco de jubilación anticipada que ahora es capaz de servir, alternativamente, según sea necesario o así lo requiera la persona trabajadora en una doble dirección. La modalidad de jubilación anticipada involuntaria (art. 207 LGSS) actúa como instrumento de protección frente a las necesidades de protección social derivadas del ciclo económico, cuando se producen situaciones de destrucción de empleo; y la modalidad de jubilación anticipada voluntaria (art. 208 LGSS) está diseñada de forma que sirva para dar respuesta a las preferencias personales de cada trabajador. Ambas modalidades de jubilación anticipada tienen establecidos coeficientes reductores en la cuantía de la pensión en función de la modalidad, el tiempo de anticipo de la edad ordinaria de jubilación y la carrera de cotización previa que acredite cada persona.

Adicionalmente, el modelo de jubilación incorporó en la reforma de pensiones de 2007 la posibilidad de acceder a coeficientes reductores en la edad de jubilación, sin minoración de la cuantía de la prestación, en caso de trabajos especialmente penosos, tóxicos, insalubres o peligrosos (art. 206 LGSS), cuando se acredite que su ejercicio despliega efectos singularmente graves sobre la salud de las personas trabajadoras y no es posible su corrección mediante modificación de las condiciones laborales o el establecimiento de una segunda actividad que garantice así la salud de los trabajadores. Esta modalidad de jubilación, además, conlleva la obligación de realizar una cotización adicional que también preserve el equilibrio financiero de la medida. Se trata en todo caso de una modalidad de jubilación que, pese a las reformas introducidas en 2011 ha precisado de una reforma reglamentaria adicional en 2024 para intentar garantizar con ella su pleno desarrollo, que actualmente es claramente insuficiente.

El modelo de jubilación se cierra con el establecimiento de medidas de incentivo económico orientadas al retraso voluntario de la jubilación ordinaria, mediante la modalidad de jubilación demorada (art. 210.2 LGSS),

una ampliación del modelo de compatibilidad de pensión y trabajo a través de la jubilación activa (art. 214 LGSS) y una todavía pendiente reformulación de la modalidad de jubilación flexible (art. 213.1 LGSS).

La jubilación parcial (art. 215 y DA 6ª, apartado cuarto, LGSS) resulta por su parte una modalidad singular que, si bien está definida como un instrumento que pretende servir de puente entre las modalidades de anticipo y las de compatibilidad de pensión y trabajo, se ha consolidado más como una herramienta de consolidación del empleo que adicionalmente habilita el retiro parcialmente anticipado para las personas trabajadoras más veteranas.

El alcance actual de cada una de estas figuras puede consultarse en el siguiente cuadro:

Nuevas altas de pensión Jubilación Modalidades 2024	Total Sistema			Régimen General		
	Número	% s/total altas	Pensión media	Número	% s/total altas	Pensión media
JUBILACIÓN ANTICIPADA	108.968	29,61	1.769,80	97.539	32,02	1.813,02
- Con Coeficiente reductor	74.461	20,23	1.738,17	65.786	21,60	1.809,47
Voluntaria	61.269	16,65	1.697,12	52.616	17,27	1.779,78
No voluntaria	13.192	3,58	1.928,85	13.170	4,32	1.928,06
- Con Bonificación (penosos)	9.263	2,52	2.316,55	6.563	2,15	2.422,60
- Especial a los 64 años	273	0,07	1.895,40	273	0,09	1.895,40
- Parcial	24.971	6,79	1.659,94	24.917	8,18	1.660,95
JUBILACIÓN CON EDAD ORDINARIA	259.019	70,39	1.481,12	207.060	67,98	1.601,92
- Parcial (sin relevista)	234	0,06	966,84	222	0,07	975,40
- Demorada	34.273	9,31	1.398,72	18.264	6,00	1.741,67
- Resto	224.512	61,01	1.494,23	188.574	61,91	1.589,12
TOTAL ALTAS NO SOVI	367.987	100,00	1.566,60	304.599	100,00	1.669,52

Fuente: Seguridad Social

El modelo de jubilación permite compatibilizar el derecho de jubilación anticipada y el ajuste en la edad efectiva de jubilación

Como se ha comentado, el conjunto de reformas que ha dado forma al modelo de jubilación diseñado en el marco del Pacto de Toledo ha conseguido actuar de forma eficaz sobre la edad efectiva de acceso a la jubilación, como se muestra en los gráficos y cuadros siguientes. Se aprecia así un ajuste lento pero sostenido durante todo el periodo de manera que no cabe atribuir esta tendencia a una medida o una reforma en concreto, sino más bien a la orientación de fondo que han inspirado las sucesivas reformas operadas desde 1995 en el marco del diálogo y los acuerdos sociales y políticos que se han producido.

Cabe en todo caso llamar la atención respecto de que las mujeres trabajadoras, pese a la mejora de sus carreras de cotización que vienen registrando en las últimas décadas, mantiene un diferencial de aproximadamente 2 años en la edad efectiva de retiro con respecto a la de los hombres. En nuestra opinión, se trata de un fenómeno sobre el que se debe actuar en orden a reducir también aquí la brecha de género, a partir de un análisis y una evaluación rigurosa de sus causas.

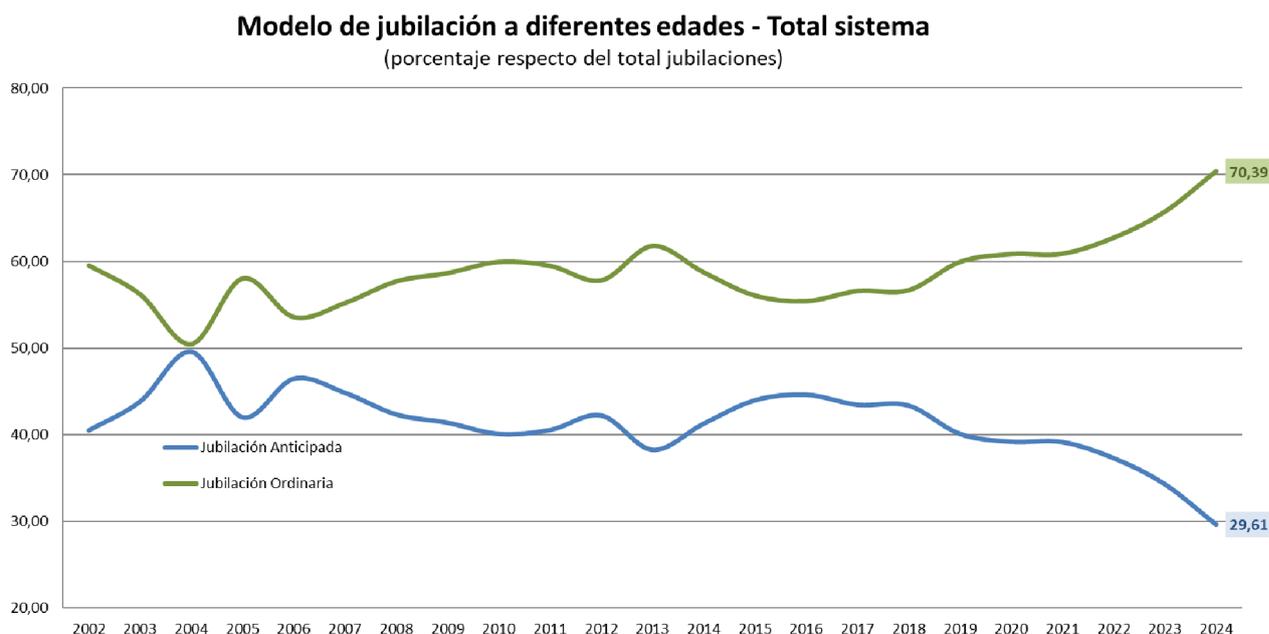
Edad media de altas de jubilación por género

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hombres	63,46	63,30	63,43	63,54	63,64	63,71	63,71	63,70	64,14	63,88
Mujeres	64,07	63,86	63,90	63,90	63,95	64,15	64,21	64,30	64,70	64,61
Total	63,61	63,47	63,57	63,65	63,73	63,84	63,87	63,9	64,33	64,14
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hombres	63,82	63,78	63,85	63,90	64,2	64,3	64,34	64,47	64,69	64,82
Mujeres	64,57	64,55	64,58	64,62	65,0	65,0	65,11	65,31	65,52	65,63
Total	64,09	64,08	64,14	64,20	64,6	64,6	64,66	64,83	65,05	65,17

Fuente: Seguridad Social

Uno de los más evidentes logros de nuestro modelo de jubilación radica en que este ajuste en la edad efectiva de retiro se ha producido con pleno respeto al derecho a la jubilación anticipada. Aún más, el derecho a jubilación anticipada se ha incrementado en este periodo, permitiendo incluso un cambio estructural en el mismo que lo ha perfeccionado.

La evolución que registran las jubilaciones anticipadas en las últimas dos décadas presenta un claro perfil de utilización procíclico, como consecuencia del peso que tradicionalmente ha tenido la modalidad involuntaria. Tiende a crecer, por tanto, en momentos en los que se agota la protección por desempleo derivada de las crisis económicas y se reduce coincidiendo con las etapas de crecimiento.



Fuente: Secretaría de políticas públicas y protección social CCOO, datos Seguridad Social

Destacar el tradicional carácter pro-cíclico de la jubilación anticipada resulta imprescindible para entender la importancia del cambio de paradigma que se ha operado en estas modalidades de jubilación. Debemos llamar la atención sobre el hecho de la calidad de la cobertura que ofrece una prestación de Seguridad Social no se debe medir exclusivamente con relación al nivel de personas que se reconocen como beneficiarias de la misma, sino en relación a las personas que, precisando su cobertura, pueden acceder a ella.

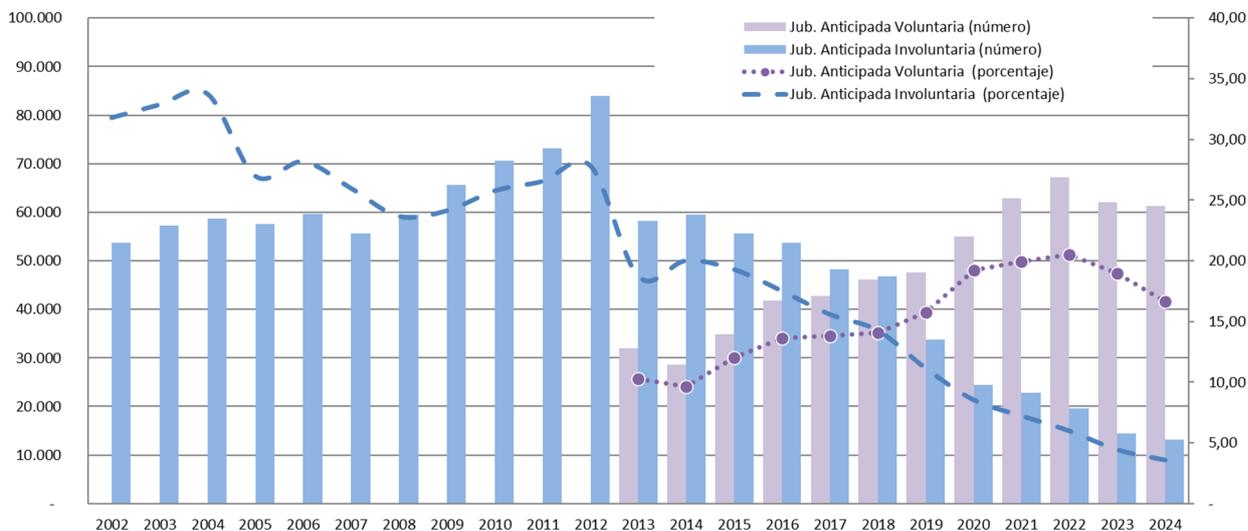
Por ello, aunque aparentemente la gráfica anterior pueda apuntar a un debilitamiento del derecho a la jubilación anticipada, nada más alejado de la realidad. No debemos olvidar que los efectos económicos de la crisis provocada por la pandemia por Covid-19 en 2020, la crisis inflacionaria derivada de la invasión rusa de Ucrania en 2022, los conflictos arancelarios internacionales y la DANA en la C. Valenciana y otros territorios del levante en 2024,... han sido enfrentados con políticas públicas nacidas del diálogo social y una reorientación de la política económica de la UE que han priorizado el establecimiento de un escudo social y ha evitado la destrucción masiva de empleo; fenómeno que sí se produjo en la crisis financiera de 2008 con la imposición de políticas de austeridad extrema.

Reformulación del modelo de jubilación anticipada, ahora más garantista

Así, cuando analizamos la evolución que han tenido las diferentes modalidades de jubilación anticipada, comprobamos cómo, desde la reforma de 2011, se ha operado un cambio de paradigma en esta figura.

Mientras que se reduce la jubilación anticipada involuntaria hasta su mínimo histórico (3,6% en el Total del sistema, 4,3% en el Régimen General), se registra un incremento de la modalidad voluntaria (16,6% en el Total del Sistema, 17,3% en el Régimen General).

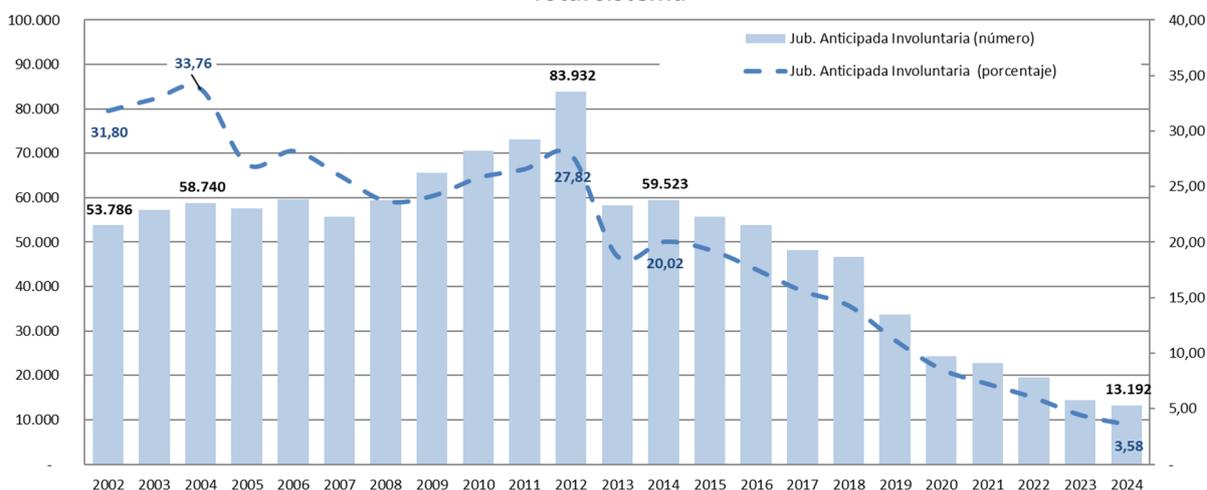
Evolución de las modalidades de jubilación anticipada - Total sistema



Fuente: Secretaría de políticas públicas y protección social CCOO, datos Seguridad Social

Es de destacar el efecto que ha desplegado el escudo social acordado en el marco del Diálogo Social para combatir los efectos económicos del Covid (singularmente los ERTE), que ha sido capaz de evitar la expulsión masiva del mercado de trabajo que se produjo en la crisis financiera de 2008, de manera que la modalidad involuntaria ha mantenido la tendencia decreciente asociada a la etapa de recuperación progresiva del ciclo económico que se inició a partir del año 2013.

Evolución de las modalidades de jubilación anticipada involuntaria - Total sistema

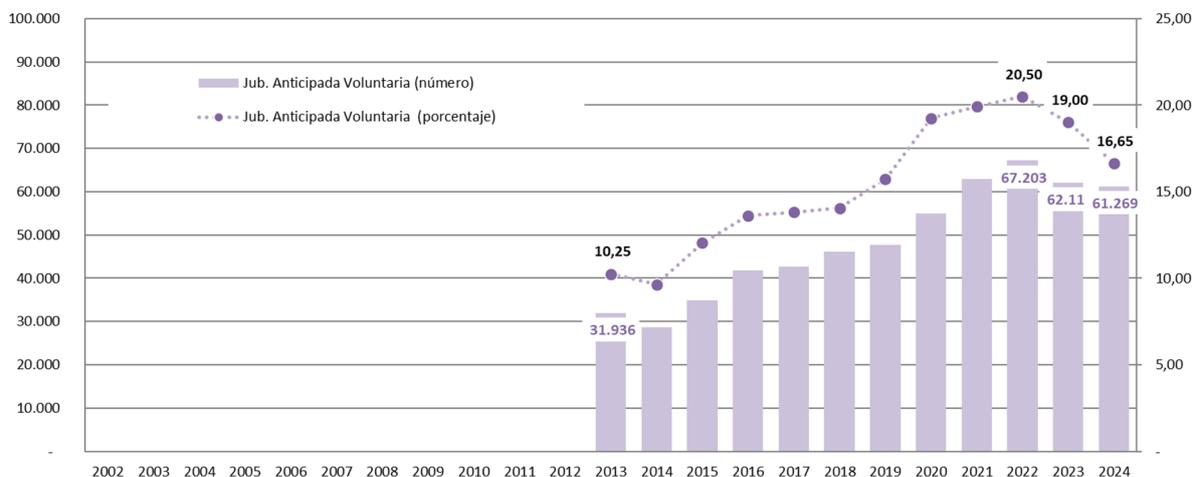


Fuente: Secretaría de políticas públicas y protección social CCOO, datos Seguridad Social

Por su parte, la modalidad voluntaria, si bien ha registrado un grado de utilización creciente desde su puesta en marcha en 2013, alcanzó su punto más álgido en 2022 (20,5%) para posteriormente moderar su evolución hasta situarse en el entorno del 16%,

Con toda probabilidad este comportamiento se está viendo afectado por el refuerzo de incentivos a la jubilación demorada (que ya supone el 9,3% del total de nuevas altas) y la jubilación activa (todavía en índices muy bajos).

Evolución de las modalidades de jubilación anticipada voluntaria - Total sistema

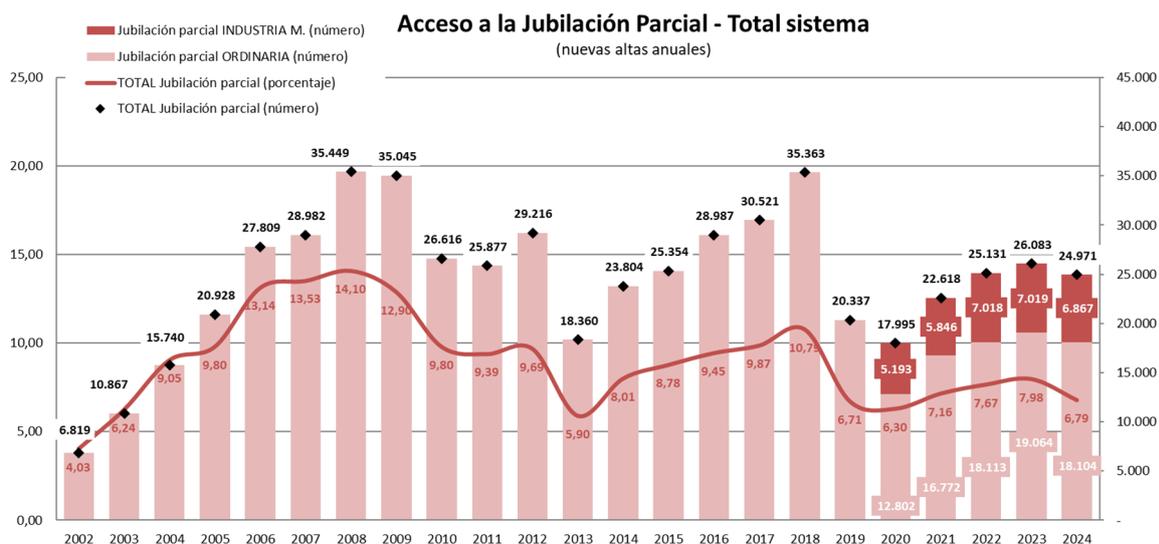


Fuente: Secretaría de políticas públicas y protección social CCOO, datos Seguridad Social

Por su parte, la modalidad de jubilación anticipada por trabajos penosos, tóxicos, insalubres o peligrosos registra un nivel de utilización que apenas se sitúa por encima del 2%. Habremos de esperar a la aplicación del nuevo procedimiento regulado en el RD 402/2025 para evaluar cómo evoluciona este ámbito.

Jubilación parcial: mejora de las condiciones de acceso y de la calidad del empleo de la persona relevista

En relación a la jubilación parcial, ésta también presenta un comportamiento claramente procíclico, de modo que, como se aprecia en el gráfico, su utilización por parte de las empresas depende más de la actividad económica que en cada momento registre el mercado de trabajo que de las reformas legislativas que se puedan operar.



Fuente: Secretaría de políticas públicas y protección social CCOO, datos Seguridad Social

Esta figura exige el acuerdo entre la persona trabajadora y la empresa o institución empleadora. No existe en la Ley un derecho subjetivo inequívoco que pueda ejercer la persona trabajadora, salvo que sea regulado expresamente en convenio colectivo, con esa característica. Sin embargo, los convenios colectivos que regulan esta materia, en su mayoría, se limitan a referenciar el uso de la figura en los términos previstos en la Ley General de Seguridad Social.

La función social de la jubilación parcial no es solo garantizar el anticipo de la edad de jubilación de las personas trabajadoras “veteranas”, que también, sino servir como instrumento orientado a garantizar el mantenimiento del empleo incorporando a trabajadores/as relevistas, generalmente más “jóvenes”. Para su ejercicio es necesario contar con el acuerdo previo con las empresas para que comprometan la contratación de trabajadores/as relevistas, cuando la jubilación parcial se produce antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación. Este hecho aplica por igual al sector público y al privado.

Las personas trabajadoras pueden en cualquier caso adquirir el derecho subjetivo mediante la inclusión expresa e inequívoca en el convenio colectivo de la obligación del empleador de aceptar las peticiones de jubilación parcial que reciba, para las personas que cumplen con los requisitos legales.

Como se ha señalado, actualmente existen dos modalidades de jubilación parcial. La de carácter ordinario (art. 215 LGSS) que se aplica al conjunto de sectores productivos y otra de carácter singular (DA 6ª, apartado cuarto, LGSS) que se aplica a algunos puestos de trabajo enmarcados en empresas de la industria manufacturera. Aunque esta última figura disfruta de una regulación más flexible en algunos de los requisitos, y no se ha visto afectada hasta la última reforma operada en el RDL 11/2024 de las medidas de refuerzo de la contributividad en la cotización de los jubilados parciales, sin embargo, es minoritaria en términos absolutos respecto de la modalidad general. Y cabe también llamar la atención respecto del hecho de que la modalidad general, mantiene un nivel creciente de utilización (muy ligado al ciclo económico como también se ha señalado) con independencia de la reforma de los requisitos de acceso y cotización que se han establecido progresivamente en las últimas reformas.

Como quiera que sea, desde CCOO defendemos la conveniencia de preservar el principio de igualdad y universalidad en las prestaciones de Seguridad Social, de modo que todas las personas trabajadoras de cualquier sector de actividad tengan garantizado el acceso a la jubilación parcial con los mismos derechos y obligaciones.

La convergencia entre las distintas modalidades de jubilación parcial existentes actualmente se está realizando en un plazo de tiempo prudencial tomando como referencia los requisitos más garantistas de cada regulación respecto de la calidad del empleo de los relevistas; la pervivencia de las mejores condiciones de acceso a las y los jubilados parciales y la garantía de sostenibilidad financiera de la figura de modo que, sobre la premisa del refuerzo de la contributividad de la prestación, garantice un uso adecuado de la modalidad y ésta quede justificada en el cumplimiento de su objetivo social de mantenimiento del empleo.

Con estas premisas, se ha alcanzado un acuerdo en el marco del diálogo social por el que se procede a la reforma de la jubilación parcial, tanto en su modalidad general de aplicación al conjunto de sectores productivos (art. 215 LGSS) como en la relativa a la industria manufacturera (DT 4ª, apartado 6, LGSS), estableciendo con ella un marco que apunta a su progresiva convergencia.

La principal novedad operada en este sentido, además de la ampliación de los periodos de utilización de la figura, pasando de anticipar de 2 a 3 años antes de la edad ordinaria de acceso a la jubilación, la edad a la que se pueden acoger las personas que solicitan jubilarse parcialmente y la flexibilización de los periodos de prestación efectiva de empleo, radica en el reforzamiento expreso de la calidad y estabilidad del empleo de las personas relevistas que ahora, obligatoriamente han de tener contrato a jornada completa, de carácter indefinido y con garantía de mantenimiento en el tiempo.

Se trata en todo caso de una medida relevante en el reforzamiento de la calidad del empleo que hasta ahora estaba asociado a esta figura de jubilación. En la modalidad de jubilación parcial ordinaria (art. 215 LGSS) el 63% del total de jubilaciones optan por reducciones de jornada máximas, y sólo es inferior al 70% en los casos de las actividades de Administraciones Públicas (11%), Educación (23%), Sanidad (53%) e Información (55%), según datos de la MCVL 2022. En este punto es necesario llamar la atención sobre la urgencia de que el conjunto de Administraciones Públicas refuerce sus instrumentos de oferta pública de empleo para garantizar el derecho a la jubilación parcial que tiene comprometidos en los correspondientes acuerdos de negociación colectiva y garantice igualmente la calidad del empleo de los nuevos empleados públicos.

En el caso del sector de actividad de la industria manufacturera cabe inferir⁶ por su parte que el 93% de las jubilaciones parciales registradas en este sector ya daban lugar a contratos de relevo indefinidos y a jornada completa.

Compatibilidad de actividad laboral y pensión

En relación con la edad de jubilación, además del sistema de jubilación gradual y flexible que hemos consolidado a lo largo de las últimas décadas, con nuevos derechos a la jubilación anticipada por pérdida involuntaria del empleo, acordado en 2001, o a la jubilación voluntaria con dos años de anticipo para carreras de más de 35 años, ambas con coeficientes reductores de la pensión que se han mejorado; el sistema de jubilación demorada con coeficientes de mejora de pensión si se produce un retraso voluntario sobre la edad ordinaria; se están desarrollando distintos sistemas de compatibilidad entre la jubilación y el empleo, como una herramienta más de actuación sobre la edad efectiva media de acceso a la jubilación, de carácter voluntario y que permite la adaptación a las características del empleo y a las circunstancias personales de cada personas pensionista o susceptible de serlo.

Hablamos de la jubilación activa, de la jubilación flexible, que está en estos momentos en proceso de mejora en su regulación mediante norma de rango reglamentario, de la compatibilidad de la pensión con ingresos por cuenta propia inferiores al SMI anual y la compatibilidad de alguna de estas figuras con la jubilación demorada.

Todas estas medidas, que salen del paradigma central del sistema de Seguridad Social como un proveedor de rentas de sustitución cuando no es posible obtenerlas en el marco de la relación laboral, constituye una herramienta singular que estamos utilizando en España, también se hace en el derecho de Seguridad Social comparado, para facilitar el mantenimiento de los estándares de protección de nuestro sistema de pensiones en un marco temporal de mayor exigencia de recursos por la llegada a la jubilación de las cohortes más numerosas.

Somos conscientes de que estas medidas no afectan por igual a toda la población, incluso podemos decir que son minoritarias, siendo utilizadas por determinados segmentos de la población trabajadora: personas con carreras más irregulares que necesitan vías de obtención de recursos adicionales y más años de cotización para mejorar sus pensiones; trabajos menos exigentes desde un punto de vista físico y niveles salariales más altos que ven mermar sus ingresos cuando llegan a la jubilación por superar las bases máximas de cotización en sus salarios de activo,... pero es innegable que estas medidas contribuyen a elevar de forma voluntaria y no traumática la edad efectiva media de acceso a la jubilación, manteniendo actividad, consumo e ingresos tributarios y cotizaciones durante más tiempo, en un entorno además en el

⁶ En este sector de actividad conviven la modalidad ordinaria y la modalidad especial, en función de la ocupación de las personas trabajadoras afectadas. Atendiendo a esta circunstancia se computan aquí el 72,49% de las prestaciones que han dado lugar a una reducción de jornada del 80% (que sólo pueden utilizarse en la modalidad especial que tiene el sector) y el 21,16% que ha optado por una reducción del 75% de jornada (que se presume asociada a la modalidad ordinaria).

que la tasa de paro tiende a descender, por razones no solo de bonanza económica, también por la propia evolución demográfica y de composición de la población residente en España.

Ya hemos citado la importancia en este marco del descenso de la jubilación anticipada involuntaria, lo que repercute también en el aumento de la tasa de empleo de las personas mayores de 55 años, así como del número creciente de personas que se acogen voluntariamente a la jubilación demorada.

Todas estas figuras están siendo desarrolladas y todas ellas tienen margen de mejora que conviene sigamos explorando.

Recomendación 13: Prestaciones de viudedad y orfandad.

Esta recomendación cuya definición aprobada por esta Comisión en 2020 era muy completa y adecuada, sigue estando pendiente. Es una medida relevante en impacto económico, con fuerte impacto de género y que sin duda precisa una actualización de la regulación de las pensiones de viudedad, orfandad y a favor de familiares, adaptando su acceso, duración y cuantías a los cambios que se han producido en la sociedad española respecto de cuando fueron definidas inicialmente, lo que nos debe permitir mejorar su cobertura y niveles de protección.

No ignoramos su complejidad y la especial sensibilidad social de este segmento de nuestra Seguridad Social. Reproducir la recomendación de 2020 es razonable.

Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia.

El acuerdo de diálogo social suscrito el 15 de marzo de 2023 por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, incluyó una garantía de suficiencia de las pensiones públicas ligada al riesgo de pobreza.

En concreto, en lo relativo a las pensiones mínima contributivas, la reforma se positiviza a través de una nueva Disposición adicional quincuagésima tercera de la Ley General de Seguridad Social (LGSS) mediante la que se establece un modelo de garantía de suficiencia que cabría sintetizar en 5 elementos:

- 1) El nuevo modelo de garantía de suficiencia de las pensiones públicas se ordena a partir de las referencias principales de la pensión de jubilación de mayores de 65 años con cónyuge a cargo (que actúa como referencia superior) y la pensión no contributiva (que actúa como referencia inferior), actuando así como los extremos de las horquillas de referencia sobre las que se establece el resto de las pensiones mínimas.
- 2) La cuantía mínima de la pensión de jubilación contributiva para un titular mayor de 65 años con cónyuge a cargo, una vez revalorizada según lo dispuesto en el artículo 58.2 LGSS, y que servirá de cuantía de referencia, no podrá ser inferior al umbral de la pobreza calculado para un hogar compuesto por dos adultos.

Para la determinación de dicho umbral de la pobreza se multiplicará por 1,5 el umbral de la pobreza correspondiente a un hogar unipersonal en los términos concretados para España en el último dato disponible de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, actualizada hasta el año correspondiente de acuerdo con el crecimiento medio interanual de esa renta en los últimos ocho años.

Se establece así la utilización de la escala OCDE-modificada (1,5), por ser la más garantista de entre las referencias internacionales que cabe utilizar.

- 3) Por su parte, respecto de Las pensiones no contributivas, la garantía de suficiencia se establece también una vez revalorizadas conforme al artículo 62 LGSS, si bien con la referencia establecida en el 75% del umbral de la pobreza de un hogar unipersonal.

El establecimiento de esta referencia supone que el umbral de riesgo de pobreza severa que cabe atribuir al nivel de protección asistencial se establezca en el 45% de la renta mediana⁷. Con lo que se supera incluso las referencias más progresistas utilizadas habitualmente⁸.

- 4) La disposición prevé que esta garantía de suficiencia entre progresivamente en vigor en un periodo transitorio entre 2024 y 2027. Se establece así que en 2024 la garantía integre el 20% de la diferencia entre la cuantía de la respectiva pensión una vez revalorizada y el correspondiente valor asociado al umbral de riesgo de pobreza actualizado; en 2025 la garantía integrará el 30% de esta diferencia; en 2026 absorberá el 50% de la diferencia; y en 2027 la garantía operará sobre el 100% de la correspondiente referencia del umbral de riesgo de pobreza.
- 5) Se establece, adicionalmente, que las pensiones con cónyuge a cargo de jubilación e incapacidad permanente cuyos titulares tengan entre 60 y 64 años se equiparán desde el año 2024 a la cuantía de la correspondiente modalidad prevista para los beneficiarios con 65 o más años. De manera que se corrige así en esta modalidad de pensión la brecha de protección que presentaban quienes accedían a la pensión antes de la edad ordinaria hasta que alcanzan dicha edad.
- 6) Por último, durante el periodo transitorio de implantación de la garantía (2024-2027), el resto de las pensiones mínimas, una vez revalorizadas, se incrementarán adicionalmente cada año y en el mismo periodo en un porcentaje equivalente al 50% de la garantía de suficiencia que se aplique a las pensiones que sirven de referencia principal en este modelo (pensiones de jubilación de mayores de 65 años con cónyuge a cargo y pensiones no contributivas).

De tal modo que el nuevo modelo de Garantía de suficiencia de las pensiones públicas no sólo garantiza el establecimiento de un umbral mínimo de renta ligado al riesgo de pobreza relativa en los niveles de equivalencia más altos que existen en el contexto internacional tanto para las referencias que sirven de techo y suelo al esquema general de pensiones públicas, sino incluso un nivel superior en las modalidades intermedias de pensión.

No debemos olvidar que la aplicación de esta disposición es la que ha permitido en los dos últimos ejercicios que las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas se hayan visto incrementadas de forma adicional a lo que lo ha hecho la inflación registrada. Ello ha posibilitado el refuerzo de la protección social sobre los segmentos de población con menos renta y que en mayor medida sufren los efectos de las sucesivas crisis

⁷ Resultado de aplicar la garantía del 75% respecto del valor que supone la referencia del 60% de la renta mediana (75% de 60% = 45%)

⁸ Recordemos, por ejemplo, que EAPN establece el umbral de riesgo de pobreza severa en el 40% de la renta mediana.

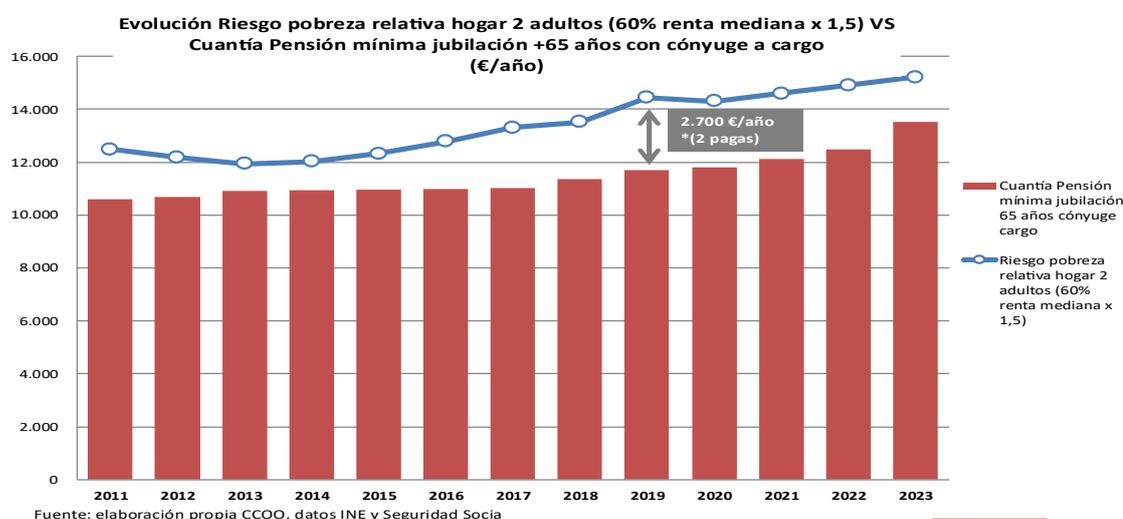
que nos han golpeado (la crisis financiera de 2008, la pandemia por Covid de 2020, la crisis de los precios energéticos derivada de la invasión rusa de Ucrania en 2022, ...).

En este sentido es indudable que las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas son y seguirán siendo prestaciones modestas en términos comparados con las derivadas del ámbito contributivo, y que tiene como objetivo garantizar un nivel mínimo de vida; pero, tal y como mandata el art. 41 CE, dicho mínimo vital ha de ser “suficiente”.

De ahí que no es menor la mejora de la protección social que permite esta nueva garantía de suficiencia en las pensiones mínimas y no contributivas.

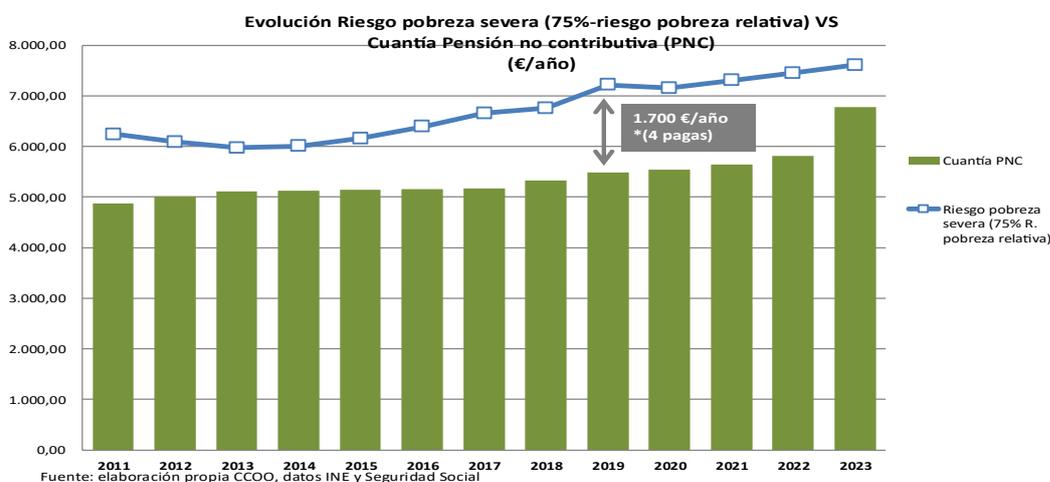
Dar continuidad a esta concreción de la recomendación aprobada por esta Comisión en 2020, evaluar su implementación y establecer los criterios de actuación futuros para seguir reforzando la suficiencia de las pensiones más bajas es un principio que debe seguir orientando nuestro trabajo en esta materia.

Nueva garantía de suficiencia de las pensiones públicas



CCOO
comisiones obreras 38

Nueva garantía de suficiencia de las pensiones públicas



CCOO
comisiones obreras 39

El nuevo modelo de garantía de suficiencia de pensiones públicas viene a resolver de forma clara el mandato constitucional establecido en el art. 41 CE, en la recomendación 15 del Pacto de Toledo y en el compromiso adquirido en el Componente 30 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Recomendación 16: Sistemas complementarios.

Desde la estricta complementariedad de estos instrumentos, promovemos impulsar estos sistemas centrando esfuerzos y atención regulatoria en los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.

Las mutualidades de previsión social empresarial, entidades de previsión social voluntaria en el País Vasco, son instrumentos también aptos, con singularidades, para cumplir con las características de titularidad patrimonial de las personas trabajadoras, participación y control de estas sobre los patrimonios individuales y colectivos acumulados.

El último informe disponible a diciembre de 2024 mostraba un total de 2,8 millones de cuentas de partícipes con un importe total acumulado de 38.796 millones de euros, en planes de pensiones de empleo, registrando un incremento de casi 800.000 cuentas desde diciembre de 2022, debido a, fundamentalmente, el plan de pensiones sectorial negociado en el ámbito de Construcción.

Es importante señalar que no es lo mismo cuentas de partícipes que partícipes, y desde luego, que partícipes que reciben aportación.

Según la última estadística de declarantes del IRPF, de las 2.065.000 cuentas de partícipes de 2022, solamente 616.612 tuvieron contribuciones a planes de pensiones. En esta tabla podemos ver las liquidaciones que tuvieron contribuciones del promotor:

Tramos de Rend. e Imputac. (miles de euros)	DATOS GENERALES		INFORMACIÓN SOBRE LA PARTIDA 8				
	Liquidaciones Número Total	Distribución Número	LIQUIDACIONES PARTIDA		IMPORTE PARTIDA		
			Número	Distribución Número	Importe	Distribución	Media
Negativo y Cero	1.284.835	5,61	703	0,11	475.118	0,05	676
(0 - 1,5]	1.415.760	6,18	1.899	0,31	1.801.309	0,19	949
(1,5 - 6]	3.028.019	13,22	4.708	0,76	3.467.935	0,36	737
(6 - 12]	2.313.798	10,1	5.298	0,86	3.061.146	0,32	578
(12 - 21]	4.813.918	21,02	28.386	4,6	15.033.238	1,55	530
(21 - 30]	3.974.212	17,36	76.250	12,37	48.299.038	4,98	633
(30 - 60]	4.869.658	21,27	316.996	51,41	384.530.461	39,61	1.213
(60 - 150]	1.038.056	4,53	161.383	26,17	416.320.041	42,89	2.580
(150 - 601]	144.630	0,63	19.992	3,24	92.800.606	9,56	4.642
Mayor de 601	15.186	0,07	997	0,16	4.961.666	0,51	4.977
Total	22.898.072	100	616.612	100	970.750.558	100	1.574

Aun asumiendo que un 10% de las cuentas de partícipes estuvieran en Navarra y Euskadi, cuyos datos de declarantes no están en la estadística por ser regímenes forales, solamente un tercio de los partícipes reciben aportaciones, concentrándose en los tramos de rentas más altas. Más del 80% de las declaraciones con contribuciones se centran en el 25% de liquidaciones, las de renta fiscal superior a 30.000 euros, y 42% de la contribución lo reciben el 4,5% de los declarantes, que están en el tramo 60.000 a 150.000.

Varias son las razones de esta baja penetración y del bajo nivel de partícipes que reciben contribuciones, pero sobre este último punto destaca el mantenimiento de las restricciones presupuestarias en el Sector Público a pesar de que la Ley 12/2022, destaca al colectivo de empleados y empleadas del sector público como objetivo.

Corregir esta situación, debería ser una recomendación expresa de esta Comisión.

Si analizamos el conjunto del sistema los datos no son muy distintos:

Tramos de Rend. e Imputac. (miles de euros)	DATOS GENERALES		INFORMACIÓN SOBRE LA PARTIDA 492				
	Liquidaciones Número Total	Distribución Número	LIQUIDACIONES PARTIDA		IMPORTE PARTIDA		
			Número	Distribución Número	Importe	Distribución	Media
Negativo y Cero	1.284.835	5,61	0	0	0	0	0
(0 - 1,5]	1.415.760	6,18	39.121	1,47	14.473.358	0,46	370
(1,5 - 6]	3.028.019	13,22	124.007	4,66	89.716.581	2,83	723
(6 - 12]	2.313.798	10,1	140.870	5,29	112.191.507	3,54	796
(12 - 21]	4.813.918	21,02	391.811	14,72	311.357.026	9,81	795
(21 - 30]	3.974.212	17,36	462.703	17,38	393.351.351	12,4	850
(30 - 60]	4.869.658	21,27	1.006.330	37,8	1.170.517.846	36,9	1.163
(60 - 150]	1.038.056	4,53	426.822	16,03	879.890.783	27,73	2.061
(150 - 601]	144.630	0,63	64.843	2,44	187.263.213	5,9	2.888
Mayor de 601	15.186	0,07	5.813	0,22	13.746.839	0,43	2.365
Total	22.898.072	100	2.662.320	100	3.172.508.503	100	1.192

Los datos no dejan lugar a dudas, el 40% de las declaraciones con rentas superiores a 60.000 tienen reducciones por contribuciones a planes de pensiones, con los incentivos actuales. Cualquier medida encaminada a extender la PSC debe buscar al colectivo al que no ha llegado la PSC, y esto solamente se puede producir en el ámbito del segundo pilar y priorizando el colectivo con menor salario.

Medidas ya tomadas (y recuperadas parcialmente) como la deducción adicional en cuota en el Impuesto de Sociedades y la reducción en la cuota empresarial pueden tener algún efecto, aunque sin la recuperación de las aportaciones en el sector público y la mejora de los salarios van a resultar insuficientes.

Otro tema relevante es la eliminación de la posibilidad de la disposición anticipada a los 10 años en los planes de pensiones, que son un sistema de ahorro finalista incentivado fiscalmente. La combinación de esa ventana de liquidez junto a la restricción de hacer aportaciones en sector público está generando importantes tensiones en muchos de estos planes.

La reforma aprobada a través de la Ley 12/2022 identifica bien los colectivos diana que pretende impulsar: planes de pensiones sectoriales, empleados públicos y trabajo autónomo. Sin embargo, se trató de una

reforma parcial, incompleta y contradictoria, especialmente en el trato dado al empleo público. Es esta una contradicción en el seno del propio Gobierno entre los objetivos que define la reforma que no han sido acompañados por medidas coherentes desde el ámbito de Hacienda y Función Pública.

Recomendación 17: Mujeres y Seguridad Social.

El sistema de pensiones refleja una imagen que se proyecta desde los ámbitos de corresponsabilidad en el hogar, las herramientas de conciliación y la evolución de las brechas derivadas del distinto desempeño y evolución laboral de mujeres y hombres.

Por ello, lo más determinante es actuar en origen para evitar, llegada la jubilación, esa incidencia diferencial negativa en la cuantía de la pensión, como consecuencia de los condicionantes previos. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, se han tomado y deben seguir tomándose medidas que garanticen la reducción de la brecha de género en pensiones, al menos hasta que el efecto en ellas de las diferencias en corresponsabilidad y carrera profesional desaparezcan.

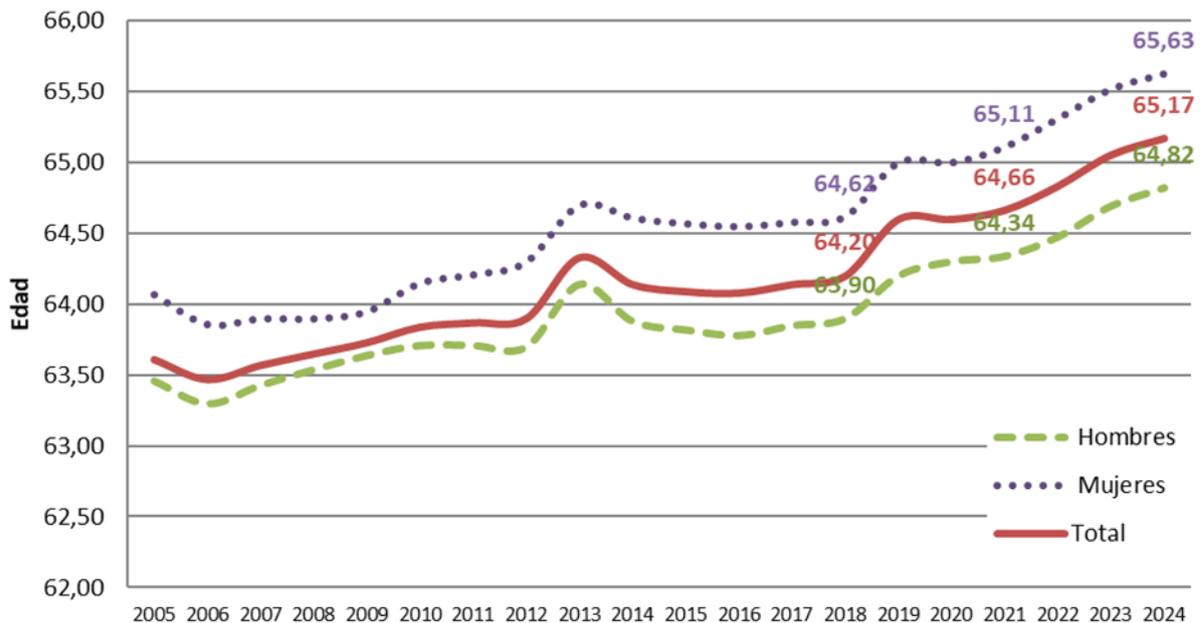
Hay diferencias de origen regulatorio, especialmente centradas en las prestaciones derivadas de fallecimiento que, pese a ser contributivas, mantienen porcentajes de base reguladora claramente inferiores. Es esta una cuestión que ya hemos abordado al hablar de la Recomendación número 13.

Otras medidas correctoras adoptadas que están dando buen resultado es el reconocimiento de períodos cotizados por cuidados de menores y mayores, así como por la interrupción de la vida laboral por nacimiento o cuidados. Sin embargo estas medidas, relacionadas con cuidados, son susceptibles de seguir siendo abordadas y desarrolladas, más aún en el marco de dificultades que estamos viviendo tras los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la herramienta adicional de mejora directa de prestaciones, que como consecuencia de una definición obsoleta de la Directiva 79/7 de Igualdad de la UE, centrada en la maternidad, está considerando discriminatorias para los hombres estas medidas y afectando a la implementación de esta vía de reducción de la brecha de género en pensiones.

Evitar vacíos de cobertura, disminución de base de cotización por reducción de jornada, conversión de contratos a jornada completa en tiempos parciales, impactos en la cerrar y desarrollo profesional, entre otras, deben seguir siendo objeto de atención.

Por tanto, es preciso seguir trabajando en medidas concretas de reducción de brecha, más aún tras la Sentencia del TJUE de 15 de mayo que vuelve a poner en cuestión la regulación del complemento de reducción de la brecha de género que se estableció tras un proceso negociado en 2019. Todo ello, como se ha dicho, como consecuencia de una Directiva 79/7 de Igualdad que ha quedado obsoleta y debería ser objeto de revisión, pero que está impidiendo, o al menos dificultando, medidas efectivas de incidencia positiva en mejora directa de pensiones como vehículo para reducir la brecha de género. Lo anterior más aún si tenemos en cuenta que una normativa común para hombres y mujeres para acceder a complementos de la pensión por razón de los hijos tenidos, si tenemos en cuenta que mayoritariamente en las parejas de mujeres y hombres, este último tiene mayor edad y que, además, como se ve en el cuadro siguiente, como consecuencia de las diferencias en el número de años acreditados de carrera de cotización, el acceso de los hombres a la edad ordinaria de acceso a la jubilación es todavía más temprana, puede dar lugar a un esfuerzo en términos de reducción de brecha de género que obtenga resultados contrarios a los esperados.

Edad media de acceso a la jubilación



Fuente: elaboración propia CCOO, datos Seguridad Social

Están funcionando bien las medias que aumentan los períodos reconocidos como cotizados, que han permitido que la cotización media de las mujeres que llegan a la jubilación cada año, haya evolucionado hasta alcanzar más de 34 años promedio, acercándose a los 40-41 que promedian los hombres, pero hemos de acertar con la forma de mantener medidas de mejora directa de prestaciones que ayuden a reducir la brecha, como son los complementos a mínimos, la mejora de pensiones asistenciales, pero también los complementos de pensión derivados de los hijos que se han tenido.

Recomendación 17 bis: Juventud y Seguridad Social.

En este período se ha completado, con muchas dificultades y resistencias sorprendentes desde las propias autoridades educativas y académicas, el reconocimiento de la obligación de cotizar de todas las prácticas académicas no laborales. En 2011 se acordó esta medida para las becas remuneradas con cualquier tipo de compensación, lo que ha dado como resultado un flujo mensual de entre 60.000 y 90.000 jóvenes estudiantes con períodos reconocidos como cotizados.

La inclusión en el Acuerdo de pensiones de 2021, concretado legislativamente en la Ley 21/2021, de la extensión de esta medida al conjunto de prácticas no laborales, remuneradas o no, ha extendido este derecho a todos los alumnos universitarios y de formación profesional, lo que ha multiplicado varias veces el número de beneficiarios acumulados, así como mes a mes. Con ello, la relación con la Seguridad Social empieza desde muy temprano.

Tras la feroz resistencia inicial en la aplicación del mandato legal, con el argumento de la incapacidad de gestión de estas prácticas y su cotización en empresas y, especialmente, en centros educativos, la verdad es que el sistema se ha acabado implantando en 2024 y hoy presenta datos más que interesantes, con 1,5 millones de becas con cotizaciones en el acumulado anual, número que es de esperar se mantenga e incremente.

Esta medida debe tener un efecto legitimador de la Seguridad Social y la confianza de acceder a esta red de protección en el futuro para las personas más jóvenes. Sin embargo, no es suficiente.

Los jóvenes se ven especialmente perjudicados por la precariedad y el subempleo, lo que dificulta generar amplias carreras continuas de cotizaciones. La reforma laboral nos ha ayudado también mucho en este terreno, mejorando la calidad del empleo, disminuyendo temporalidad y rotación.

El reciente acuerdo en materia de jubilación parcial, que ha puesto el foco en la calidad del empleo de las personas relevistas, junto a la mejora del acceso a esta figura de las personas jubiladas parciales, es un nuevo avance en esta dirección.

Mantener la tensión en medidas de esta naturaleza es fundamental para combatir la desconfianza hacia un sistema de pensiones que ven lejano, pero que será determinante para las personas jóvenes como lo es para la población pensionista y para las cohortes de población laboral que se van acercando a ese periodo de su vida.

Ya se ha dicho que es fundamental prevenir y afrontar el falso e interesado relato del conflicto intergeneracional y reforzar la legitimación social del sistema, entre otras medidas, reforzando la recomendación 14 con medidas orientadas a garantizar la incorporación de personas jóvenes al empleo, a la mejora de sus condiciones con estabilidad y retribuciones justas, además de recomendar medidas adicionales que favorezcan la emancipación más temprana de las personas jóvenes y el acceso efectivo a vivienda asequible. Son estas cuestiones trascendentes también para reforzar la legitimación social del conjunto del sistema de protección social, de apoyo a la familia y a la juventud y también del propio sistema de Seguridad Social.

Potenciar la información y conocimiento del sistema de Seguridad Social son elementos muy relevantes a la hora de garantizar la legitimación social de los sistemas de protección social.

Recomendación 18: Personas con discapacidad.

En este momento se encuentra en fase de elaboración una modificación de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad. Mantener los esfuerzos por contribuir a su inclusión plena social y laboral es determinante para que ejerzan sus derechos de ciudadanía.

Deben intensificarse las medidas dirigidas a su activación, favoreciendo su acceso al empleo. En particular, se propone la compatibilidad de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente con la realización de un trabajo. En este sentido, la más reciente doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ha cambiado en el verano de 2024 el criterio dominante hasta ahora en cuanto a compatibilidad de la situación de discapacidad, incapacidad permanente y el empleo.

La Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2024, declara que no es posible compatibilizar el cobro de la pensión de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez y el empleo, declarando incompatible con el desempeño de un trabajo por cuenta ajena o propia que implique la inclusión en cualquier régimen de Seguridad Social: La nueva doctrina interpreta solo se puede compatibilizar con trabajos marginales que no supongan alta en Seguridad Social. La pensión debe suspenderse mientras la persona trabaje, salvo en dichas actividades marginales. Tras esta Sentencia del Tribunal Supremo, el INSS ha publicado el pasado 13 de junio de 2024 el Criterio de Gestión 11/2024 que define que se mantendrán las compatibilidades previas a la Sentencia y que se aplicará la doctrina emanada de esta para nuevas situaciones. Con ello, se difiere el impacto potencial, pero si no hay un cambio o adaptación normativa, el problema de inclusión laboral de la parte de este colectivo, en la mayoría de los casos por una incapacidad permanente sobrevenida por accidente de trabajo o enfermedad, que pueda estar en condiciones y disposición de efectuar algún trabajo, será muy relevante.

Recomendación 19: Trabajadores migrantes.

La llegada de población migrante es una necesidad para la sociedad española y lo va a seguir siendo durante muchos años. El comportamiento dominante en materia natalidad desde finales de los años 70 del siglo pasado ha llevado a disminuir notablemente el número de hijos. Con ello, desde 2015, el saldo neto de población que nace y fallece cada año es favorable a los decesos. Es una realidad que de no corregirse llevaría a una pérdida y envejecimiento paulatino de la sociedad española.

Sin perjuicio de que deben adoptarse medidas de apoyo a la familia y a la emancipación temprana de las personas jóvenes, lo que debería mejorar algo las tasas de natalidad, ese es un proceso necesariamente lento y de resultado incierto debido a los cambios culturales instalados en nuestra sociedad. Por ello, la llegada de población migrante, su regularización en un marco regulatorio seguro que impida que las personas se jueguen la vida por llegar a nuestro país y el reconocimiento de derechos a estas personas, para obtener trabajo y el alta en Seguridad Social, son elementos estratégicos no solo para esas personas migrantes, que por supuesto son las más interesadas en que esto sea así, también para el conjunto de la sociedad española.

De hecho, en los últimos años volvemos a ganar población de forma intensa por la llegada numerosa de población migrante, tras la pandemia. Se están superando todas las previsiones y proyecciones del INE y otros organismos públicos y privados en cuanto al incremento de población en términos netos gracias a la llegada de muchas personas que buscan la oportunidad de mejorar sus vidas en nuestro país. Integrarlos, regularizarlos de manera ordenada y garantizar su plena integración con derechos desde el principio es básico, para esas personas y para la seguridad Social, la actividad económica y la recaudación tributaria.

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

Recomendación 19 bis: Seguridad Social y economía digitalizada.

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

Las nuevas realidades digitales y su impacto en el mundo del trabajo, los problemas de encuadramiento en la Seguridad Social que presentan, con actuaciones fraudulentas de las empleadoras que pese a haberse legislado al respecto no acaban de cumplir con sus obligaciones para con sus trabajadores, el posible impacto en términos de ingresos de la Seguridad Social que pueden traer consigo de forma paulatina en los próximos años, refuerza la idea de la financiación mixta que constituye el modelo de financiación de la Seguridad Social. Las cotizaciones son y seguirán siendo la vía principal de financiación y es positivo que así sea, pero la garantía del Estado para la definición de los derechos subjetivos derivados de la Ley General de Seguridad Social, singularmente en materia de pensiones, nos debe llevara a reflexionar sobre la importancia de esa financiación mixta.

Por esto también que las proyecciones y evaluaciones del sistema de Seguridad Social no pueden hacerse solo teniendo en cuenta las cotizaciones a la Seguridad Social, deben incluir también las transferencias regladas y los flujos de estas que se derivan de las previsiones legales en torno a esa financiación mixta.

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

Aunque el mandato constitucional con relación al sistema de Seguridad Social se limita a señalar de forma expresa la obligación de garantizar prestaciones públicas suficientes (art. 41 CE) y adecuadas (art. 50 CE) hemos de ser conscientes de que, junto a los anteriores, se da como condición necesaria garantizar la sostenibilidad financiera del conjunto del sistema.

La reforma operada entre 2021 y 2024 ha apostado por responder de forma unitaria a los tres objetivos señalados: suficiencia, adecuación y sostenibilidad. Además, lo ha hecho con medidas con una orientación alternativa a las utilizadas en 2013. Recordemos que en 2012 se apostó por anteponer la sostenibilidad financiera antes que garantizar la suficiencia o la adecuación de las pensiones, mientras que ahora se actúa sobre el refuerzo del conjunto de ingresos que tradicionalmente han conformado el art. 109 LGSS: cotizaciones y transferencias del Estado, precisamente en cumplimiento de la recomendación 1ª del Pacto de Toledo que enuncia el principio de separación de fuentes: *las prestaciones asistenciales deben financiarse exclusivamente con impuestos mientras que las prestaciones contributivas deben hacerlo prioritariamente con cotizaciones sociales, y en lo que éstas no alcancen, con transferencias del Estado.*

No cabe, por tanto, confusión alguna. Los instrumentos de financiación del sistema son los recogidos de forma expresa en el art. 109 LGSS (cotizaciones y transferencias del Estado, principalmente), y el Estado cumple una función expresa como garante público del conjunto del sistema de Seguridad Social, como ha regulado la DA 32ª LGSS estableciendo un listado de compromisos de financiación anual para contribuir a garantizar su sostenibilidad financiera.

Adicionalmente, esta reforma opera un nuevo sistema de seguimiento del objetivo de sostenibilidad financiera, mediante el seguimiento y evaluación de los principales parámetros de ingresos y gastos del sistema. Un mecanismo de seguimiento y evaluación que prevé la participación expresa de los actores políticos, sociales e institucionales centrales en esta materia, con pleno respeto a sus respectivos ámbitos competenciales.

Así, se ha optado por establecer un mecanismo de seguimiento trienal de la situación en la que se encuentra el sistema de Seguridad Social, en el que participará, como ya ocurría, el Gobierno de la nación, el conjunto de partidos políticos a través de la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a través de la Mesa de Diálogo Social. Como novedad se incluye ahora la participación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), y el contraste y utilización de las proyecciones de la Comisión Europea.

En esencia, mantenemos el modelo de seguimiento establecido en el Pacto de Toledo, al que se añaden una serie de garantías adicionales:

- No es un sistema que ajuste, de manera automática, ningún parámetro del sistema. Y se basa en el conjunto del gasto, y no en un único factor (como en 2013 en el caso de la esperanza de vida a los 67 años) que puede provocar efectos negativos independientes de la evolución del gasto real en pensiones sobre el PIB.
- Caso de detectarse un desajuste en la previsión, por exceso de gasto, se deberá proponer “un conjunto amplio” de medidas que aborden “de manera equilibrada” el incremento de los ingresos, la disminución del gasto, o ambas. La referencia expresa al equilibrio necesario de las medidas, y que haya un amplio conjunto de ellas -lo que permite mitigar y limitar efectos sobre las personas y establecer mecanismos de compensación a los mismos- supone un importante avance sobre modelos anteriores.

- En dicho procedimiento se reconoce de manera explícita en la ley el papel del diálogo social con los interlocutores sociales -como paso previo al ámbito del Pacto de Toledo-, y de éste con carácter previo a la potestad legislativa del gobierno. Esto, que viene a reconocer la dinámica con la que se viene actuando en el marco de las reformas del sistema de pensiones desde 1996 -con la salvedad de la reforma del año 2013- es la primera vez que adquiere carta de naturaleza en la propia Ley.
- Y, finalmente, en el caso de que no fuera posible tener aprobada la ley para su entrada en vigor el 1 de enero del año siguiente, se fija que el único criterio que, en su caso, tendrá aplicación automática, será el incremento de los ingresos -no el recorte en el gasto en prestaciones- a través del incremento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

En definitiva, se establece un mecanismo de seguimiento y revisión muy tasado, con reconocimiento expreso al papel del diálogo social, que debe ser equilibrado y que, por defecto, se referencia en un incremento de los ingresos y no en bajar automáticamente las prestaciones.

Este mecanismo de seguimiento tiene su clave de bóveda en los sucesivos informes sobre la evolución del gasto que realice la AIReF en base a los elementos antes mencionados. Y para su elaboración el Gobierno ha dispuesto un desarrollo reglamentario a través del RD 100/2025 en el que se concreta lo regulado en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023 que instrumenta legislativamente este mecanismo de seguimiento.

Desde nuestro punto de vista, en cualquier informe oficial que se elabore para medir la sostenibilidad del sistema de pensiones debe garantizarse la consideración de la totalidad de los ingresos del propio sistema en base a las consideraciones señaladas antes.

Así, los ingresos del sistema de Seguridad Social con los que necesariamente ha de evaluarse la sostenibilidad financiera del mismo incluyen las transferencias previstas del Estado y están expresamente regulados en el artículo 109 y la disposición adicional trigésima segunda del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La supresión de las referencias a los ingresos del sistema provenientes de transferencias del Estado supone así una limitación expresa de los elementos de financiación que el marco legal sí contempla, suponiendo una limitación del marco de recursos que establece la Ley.

En el mismo sentido es necesario recordar que el marco legislativo que regula los ingresos que conforman el sistema de Seguridad Social es, a su vez, causa del acuerdo político y social que dio lugar a la recomendación primera de las conclusiones parlamentarias del Pacto de Toledo en la que se define el Principio de separación de fuentes de financiación. Dicho principio establece que las prestaciones asistenciales deben financiarse exclusivamente mediante ingresos de origen fiscal y las prestaciones contributivas deben financiarse prioritariamente con cotizaciones sociales y, en lo que éstas no alcancen, con aportaciones del Estado. Se establece así el papel del Estado como garante público de la totalidad del sistema público de pensiones.

Por tanto, la supresión a la referencia a los ingresos derivados de transferencias del Estado previstas en la Ley implicaría la quiebra en este reglamento del papel mismo que tiene establecido el Estado como garante público de la totalidad del sistema; por lo que pedimos la inclusión de la totalidad de la referencia señalada anteriormente.

Y todo lo anterior, sin menoscabo de que el mandato a la AIReF, en este caso, junto a la evaluación de la regla de gasto y, por tanto, de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones considerando la totalidad de ingresos que tiene definidos, se realice a su vez considerando una evaluación global de la sostenibilidad del conjunto de las finanzas públicas.