

El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)¹

The Toledo Pact 25 years on (Regarding the 2020 Evaluation and Reform Report of the Toledo Pact)

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECTOR DE LA REVISTA DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
SUBDIRECTOR DE LA REVISTA DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

*“¡Esta gran placentaría
de ruiseñores que canta [...]”
Ninguna voz es la mía”*

ANTONIO MACHADO²

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión de 6 de abril de 1995, aprobó *“Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”*³, más conocido como **“Pacto de Toledo”**; una materialización más de lo que constituye un proceso sustancialmente de política del Derecho. Ocho años después, el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 2 de octubre de 2003 aprobará el *“Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”*⁴, también conocido este informe como **“Renovación del Pacto de Toledo”**. Unos años después en 2011, el Pleno del Congreso de los Diputados en 25 de enero aprobará el Informe de la Comisión No Permanente del Pacto de Toledo denominado *“Informe, Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo”*⁵, conocido también

¹ Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 19 de noviembre de 2020.

² En *Juan de Mairena. Sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo*. Edición digital basada en la de Madrid, Talleres Espasa-Calpe, 1936, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2020.

³ Elaborado y aprobado por unanimidad por la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados en fecha 30 de marzo de 1995.

⁴ El informe fue elaborado por la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo (Comisión de Estudio) y data de 30 de septiembre de 2003. El Pleno del Congreso aprobó dicho informe sin modificaciones por mayoría (votos emitidos 239, a favor, 228; en contra, seis; y abstenciones, cinco).

⁵ El informe fue elaborado por la Comisión no permanente de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, data de 29 de diciembre. El Congreso de los Diputados, lo aprobó por mayoría (votos emitidos, 346; a favor 334; en contra, 10; y abstenciones, 2).

como “**La reforma del Pacto de Toledo**”. Y tras nueve años, el 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado el “*Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*”⁶, como se puede apreciar el título es poco original, casi igual que el de 2011, lo denominaremos “**La nueva reforma del Pacto de Toledo 2020**”⁷.

El informe se estructura en siete partes: 1.ª) Antecedentes; 2.ª) Presentación, en la que se destaca la evolución del sistema de pensiones hasta la actualidad; 3.ª) Orientaciones comunitarias sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y su adecuación al marco diseñado por el pilar europeo de derechos sociales; 4.ª) Evolución demográfica prevista para España; 5.ª) Recomendaciones, con un total de veinte⁸; 6.ª) Resumen de las recomendaciones; y 7.ª) Anexo estadístico.

El esquema que se sigue por la Comisión (en este y en anteriores informes) es realizar un balance del período anterior, una cierta valoración del mismo y la formulación de aquellas recomendaciones que se entienden oportunas.

La relevancia de las recomendaciones, hace aconsejable que desde la Editorial de esta Revista se comenten las mismas. Obviamente será un análisis de urgencia y breve en atención a lo que se espera de un editorial.

1. RECOMENDACIÓN 0: DEFENSA DEL MANTENIMIENTO Y MEJORA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Esta recomendación, de partida o general, gira en torno a dos ideas clave que luego se reflejan en varias de las siguientes recomendaciones:

- Una afirmación favorable hacia el actual sistema de reparto y consiguiente rechazo de su sustitución por otro de capitalización.
- Una recomendación que también se reitera más tarde y es que en la financiación de las prestaciones de la Seguridad Social no contributivas tienen que financiarse vía aportaciones del Estado.

No es ninguna novedad la apuesta por el sistema de reparto⁹: la encontramos como Recomendación novena del Pacto de Toledo; en similares términos en la Renovación del Pacto de Toledo, recomendación décima; y también en la Reforma del Pacto de Toledo, recomendación undécima.

En el fondo, en todas ellas, subyace el temor a la deriva hacia un sistema asistencial de protección social pública mínima, junto con la necesidad de garantizar la solidaridad del sistema. Y ello también se puede ver en se “enésimo” recordatorio de que las prestaciones no contributivas se financien vía aportaciones del Estado, recomendación esta que está conectada con la siguiente numerada como 1.

⁶ El informe ha sido elaborado por la Comisión permanente (no legislativa) de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado en el seno de la misma en 27 de octubre de 2020. Posteriormente sería aprobado en sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2020, con el siguiente resultado: votos emitidos, 102, más 237 votos telemáticos; 342 a favor, 102 más 160 votos telemáticos; en contra, 2 votos telemáticos; abstenciones, 78 votos telemáticos.

⁷ A finales de febrero de 2019, hubo un preacuerdo en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, si bien el acuerdo se truncó por el abandono precipitado de las negociaciones por parte de Unidas Podemos y Partido Popular, motivado quizás por la convocatoria de Elecciones Generales para abril de 2019.

⁸ Aparecen numeradas desde el 0 al 20, con una suprimida, la 14 (en total 20).

⁹ En cierta forma recuerda a la Base 1º. *Declaraciones Generales*, de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, sobre “2. En la fijación de su ámbito protector de la clase y cuantía de las prestaciones que hayan de otorgarse y en la determinación de los recursos y régimen financiero tenderá a promover la justicia social... y a favorecer una justa y equitativa redistribución de la Renta Nacional en armonía con el desarrollo económico del país”.

En realidad, el problema radica en ese mantra repetido hasta la saciedad y que ha calado “la insostenibilidad del sistema”, seguido y amplificado por los medios de comunicación y otros interesados. Y ello ha servido para justificar un recorte y endurecimiento en el acceso a las prestaciones del nivel contributivo, una asistencialización del sistema y una mirada salvadora a la necesidad de contar con un mal llamado tercer nivel –algunos incluso llegan a denominarlo de Seguridad Social– complementario. Interesa realzar que la supuesta insostenibilidad del sistema es una premisa ideológica, pues el sistema es sostenible a condición de que se realicen las necesarias reformas estructurales “internas” de racionalización (de excluir lo que le es extraño al Sistema) y “externas” de incremento de los ingresos tanto por vía de cotizaciones (atendiendo las circunstancias concurrentes en cada momento) como por el cauce del aumento de las aportaciones del Estado.

Lo peor de esta deriva es que se ha trasladado a los jóvenes y la *falta de confianza* en el sistema se está instalando en ellos y de ahí la recomendación 17 bis. Se ha *creado artificialmente* una “crisis de confianza” que puede afectar la legitimación del Sistema y a sus apoyos por parte de los miembros de la comunidad política democrática, pues favorece a su “desafección”. No se puede desconocer, en esto, la interferencia de las fuertes presiones que ejercen también los poderes financieros interesados en la “remercantilización” de ámbitos funcionales del sistema público de pensiones en favor de los sistemas de pensiones privadas, asumiendo una filosofía propia de “vasos comunicantes” que contradice fragantemente la *ratio iuris* del artículo 41, en obligada conexión con el art. 10.2, y 93 a 96 de la Constitución, que remitirían al estándar mundial multinivel de garantía del derecho a la Seguridad Social (sería suficiente reparar en la garantía del “Derecho a la Seguridad Social” recogida en los artículos 12 y siguientes de la Carta Social Europea Revistada de 1996).

2. RECOMENDACIÓN 1: CONSOLIDACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES Y RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO FINANCIERO

Por lo que respecta a la separación de fuentes a la que siempre se acude como “*bálsamo de Fierabrás*”, la recomendación se centra en lo siguiente:

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

Existen gastos –se señalan en la recomendación– hasta ahora sufragados por la Seguridad Social que deben ser asumidos por el Estado con financiación tributaria (con cargo a sus Presupuestos Generales), según un calendario que permita superar el déficit financiero “*interno*” de la Seguridad Social no más tarde de 2023¹⁰.

¹⁰ Véase el art. 12.4 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, que dispone que las cantidades económicas que transferirá el Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social para dar cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020. Se puede consultar en BOCG núm. 35-1, serie A, de 30 de octubre de 2020.

También véase la DF. 35.^a del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 que añade una nueva disposición adicional, la 31.^a, a la LGSS en el siguiente sentido:

“*Disposición adicional trigésima primera. Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo.*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1.a), la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora de las prestaciones del sistema y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 109.2, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia”.

Aquí podría repetirse lo anterior, no estamos ante una recomendación novedosa. Recuérdese en tal sentido: la recomendación primera del Pacto de Toledo; la recomendación primera de la Renovación del Pacto de Toledo; y también en la recomendación primera de la Reforma del Pacto de Toledo¹¹.

Transcurridos veinticinco años, la Comisión del Pacto de Toledo, reconoce ciertos avances en la clarificación de las distintas fuentes financieras en función de la naturaleza (es decir, la configuración de su función y estructura) de las prestaciones (en el caso de las prestaciones no contributivas), fundamentalmente hasta 2011. Se reconoce, que las cotizaciones sociales continúan sufragando gastos de naturaleza no contributiva u otros impropios como: beneficios en la cotización para la creación de empleo; las prestaciones asistenciales de desempleo; las ayudas a determinados sectores favorecedoras de jubilación anticipada; las medidas vinculadas a políticas de protección a la familia e impulso de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (se trata de las prestaciones relativas al nacimiento y cuidado de menor, de situaciones asimiladas al alta para atender al cuidado de familiares, etc.). Recuérdese en tal sentido el informe del Tribunal de Cuentas que recomienda al Gobierno que proceda a efectuar la liquidación efectiva de los gastos no contributivos que fueron asumidos por la Seguridad Social con cargo a sus recursos¹². Se viene admitir que si las cotizaciones se hubieran destinado a cubrir los gastos de las prestaciones contributivas, quizás se hubiera evitado dos problemas o controversias: a) el alarmismo e incertidumbre que se ha instalado entre los pensionistas actuales y el resto de la población, singularmente de los jóvenes; y b) el desequilibrio presupuestario que ha provocado en el sistema y que ha conducido a una solución –errónea– y es que el estado “ha prestado” dinero a la Seguridad Social, cuando lo que tenía que haber hecho es reconocer esa deuda histórica que se tiene con el sistema por esas aportaciones que a las dudosas –en su efectividad– políticas de empleo ha venido haciendo en estas últimas décadas¹³. Por cierto, en relación con los préstamos a la Seguridad Social ¿son conforme a las previsiones del art.109.1 –recursos para la financiación de la Seguridad Social– de la LGSS? ¿O debería de ser modificado dicho precepto?

¹¹ En el Preacuerdo de 2019 se recogían referencia a establecer mecanismos innovadores en la financiación de la Seguridad Social más allá de las cotizaciones, fundamentalmente teniendo en cuenta que la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero aumento del empleo. Se trata del conocido “impuesto al robot”.

¹² Véase el Informe de Fiscalización de 7 de agosto de 2020 sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del Sistema de Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018. La recomendación para el Gobierno es la siguiente:

“Que proceda a efectuar la liquidación efectiva de los gastos no contributivos que fueron asumidos por la Seguridad Social con cargo a sus recursos, consiguiendo de facto la efectiva separación de las fuentes de financiación recogida en la Recomendación primera del Pacto de Toledo, incluyendo en el marco de esta liquidación, la cancelación de la deuda con el Estado por los diez préstamos, por importe de 37.819 millones, que figuran en el balance del sistema a 31 de diciembre de 2018, así como el abono de las obligaciones contraídas entre 1992 y 1999 derivadas del traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria y de servicios sociales al País Vasco y Navarra (9 082 millones de euros).

Que se adopten las medidas necesarias para que el Estado asumiera la amortización de los tres préstamos concedidos a la Seguridad Social para cancelar obligaciones pendientes de pago, a 31 de diciembre de 1991, del extinto Instituto Nacional de la Salud, derivadas, específicamente, del coste de la asistencia sanitaria como consecuencia de su universalización, por 3 372 millones de euros.

Que tome las medidas necesarias para que el patrimonio neto de la TGSS incluyera la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social como una reserva patrimonial.”

¹³ El borrador de Preacuerdo de 2019 preveía que: a) El Estado abonará con transferencias directas los gastos impropios del sistema, como bonificaciones y prestaciones como maternidad, paternidad, complementos a mínimos y ayudas a universales de sanidad o servicios sociales; b) Acabar con el déficit y la política de préstamos del Estado en 2025 y valorar que el Estado contribuya a financiar los déficits de los regímenes especiales. En relación con la situación de los préstamos concedidos por el Estado a la Seguridad Social, analizar la conveniencia de compensarlos con el traspaso de patrimonio o inmuebles a las administraciones (Comunidades Autónomas” sin menoscabo de los derechos económicos-patrimoniales de la Seguridad Social

3. RECOMENDACIÓN 2: MANTENIMIENTO DEL PODER ADQUISITIVO Y MEJORA DE LAS PENSIONES

La Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas mediante la revalorización anual de sus pensiones en base al IPC real, así como su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas para asegurar el futuro equilibrio social y financiero del sistema¹⁴.

Tampoco aquí hay novedad en cuanto a la preocupación por el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones con respecto a recomendaciones anteriores: recomendación undécima del Pacto de Toledo; recomendación segunda de la Renovación del Pacto de Toledo; y recomendación segunda de la Reforma del Pacto de Toledo. La relativa novedad es la “reversión” del tratamiento de la revalorización de las pensiones en la reforma “regresiva” de 2013. En efecto, lo que sí hay es una sugerencia: hay que olvidar las últimas medidas tomadas –se refiere a las reformas que llevaron al actual índice de revalorización recogido en el art. 58 LGSS– y retomar las recomendaciones de 2011, en el sentido de que las revalorizaciones tenga en cuenta el IPC real como garantía de mantenimiento del poder adquisitivo, con cargo a los recursos del sistema; y aquellas otras que busquen su incremento o mejora sean sufragadas con cargo a otros recursos financieros ajenos a los del sistema.

Se echa en falta una previsión, al menos una reflexión, acerca de cómo valorizar las pensiones que estén en el umbral de la pobreza.

4. RECOMENDACIÓN 3: FONDO DE RESERVA

Siguiendo las indicaciones de la recomendación segunda del Pacto de Toledo en el año 1997, se aprobó la Ley 24/1997, de 15 de julio, institucionalizó la creación el Fondo de Reserva de la Seguridad, dando para ello una nueva redacción al apartado 1 del art. 91 de la LGSS/1994, con la finalidad de proteger al sistema ante situaciones de dificultad. Por otro lado, el art. 17.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, vino a establecer que el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit en el sistema de la Seguridad Social, éste se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender las necesidades futuras de dicho sistema. Y en este mismo sentido, Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su artículo 34. dos dará nueva redacción al mencionado artículo 91.1 LGSS facultará al Gobierno para fijar la dotación de ese Fondo de Reserva en cada ejercicio económico y para determinar la materialización financiera del mismo¹⁵. Poco a poco el Fondo irá adquiriendo un volumen considerable, lo que aconsejará establecer un régimen jurídico específico para el mismo; ello se llevará a cabo por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social¹⁶. Norma que sería deroga con efectos de 2 de enero de 2016 por la disposición derogatoria única.11 del actual texto refundido de la LGSS¹⁷. La situación actual del Fondo de Reserva de la Seguridad

¹⁴ El Preacuerdo de 2019 recomendaba la revalorización de pensiones conforme al IPC real.

¹⁵ Además, se fijarán otras previsiones sobre el carácter extrapresupuestario de las operaciones de adquisición y disposición de sus activos financieros hasta el último día hábil de cada ejercicio económico, plazo en el que se efectuará su definitiva imputación al presupuesto de la Tesorería General de la Seguridad Social.

¹⁶ Dicha ley: a) Establecerá que los excedentes de ingresos, que tengan carácter contributivo y que resulten de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio, se apliquen prioritaria y mayoritariamente a la constitución del Fondo de Reserva; b) Determinará el concepto de excedente presupuestario a efectos de la constitución del Fondo de Reserva, así como la finalidad específica del Fondo de Reserva, el órgano que debe acordar su dotación y la materialización financiera de su reserva, y encomienda al desarrollo reglamentario la concreta regulación de su gestión financiera y contable; y c) Regular tanto las situaciones en que procede la disposición de los activos del Fondo de Reserva como el carácter extrapresupuestario de las operaciones de adquisición y disposición de sus activos financieros hasta el último día hábil de cada ejercicio económico.

¹⁷ Véanse los arts. 117 a 137 LGSS y el RD 337/2004, de 27 de febrero, que como norma reglamentaria y en todo aquello que no se oponga a la LGSS puede considerarse en vigor. Téngase en cuenta, de la norma reglamentaria, la nulidad del (...)

Social se puede adivinar por los propios datos suministrados por el Gobierno, la estimación del mismo a finales de 2019 era de poco más de 2 000 millones de euros frente a los 66 815 millones que disponía en 2011.

La comisión entiende que:

- La disminución del Fondo obedece al persistente desequilibrio financiero “*interno*” que ha deteriorado las cuentas de la Seguridad Social durante sucesivos ejercicios presupuestarios, siendo conveniente establecer un remanente mínimo sujeto a una regla endurecida de disponibilidad.
- Una vez que se recupere el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, debe retomarse la regla según la cual los excedentes de las cotizaciones, sin límite alguno, han de incorporarse al Fondo de Reserva, así como que la disposición de sus activos debe ajustarse estrictamente al pago de prestaciones de naturaleza contributiva¹⁸.
- El Fondo de Reserva puede ser una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social, pero no es el mecanismo adecuado para resolver desequilibrios financieros de naturaleza estructural. Para resolver éstos últimos se requiere la adopción de medidas que neutralicen las causas determinantes (desequilibrios demográficos, infracotización de los que deberían de hacerlo; fraude a la Seguridad Social y el sistema impositivo general; economía sumergida o irregular; precarización del mercado de trabajo, la renuncia encubierta al pleno empleo de calidad, etcétera).

5. RECOMENDACIÓN 4: INTEGRACIÓN Y CONVERGENCIA DE RÉGIMENES

En realidad, el proceso de integración y convergencia, ya se inició hace 35 años con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción de la Seguridad Social, cuya disposición adicional segunda, dio un plazo al Gobierno de seis meses para que procediera a integrar en el Régimen General o en otros Especiales, los regímenes de Trabajadores Ferroviarios, de Artistas, de Toreros, de Representantes de Comercio, de Escritores de Libros y de Futbolistas, fijando las formas y condiciones de la respectiva integración. Lo que se llevaría a cabo por RD 2621/1986, de 24 de diciembre¹⁹. Línea que sería luego continuada para los trabajadores agrícolas en 2008 siguiendo las previsiones recogidas en: a) la Ley 18/2007, de 4 julio, para los trabajadores por cuenta propia y su integración en el RETA²⁰; la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, para los trabajadores agrícolas por cuenta ajena y su integración en el Régimen General; y c) la Disposición Adicional trigésima novena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que dispondrá la integración dentro del régimen general del régimen especial de empleados de hogar.

Nuevamente la Comisión del Pacto de Toledo vuelve a recomendar un análisis de convergencia de los diferentes regímenes hasta reducirlos a dos *de carácter “generales”*, a saber: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores autónomos o por cuenta propia. Idea ya recogida en anteriores recomendaciones, así se recogía en: a) recomendación sexta del Pacto de Toledo; y b) en la recomendación cuarta de la Reforma del Pacto de Toledo, no así en la Revisión del Pacto de Toledo.

inciso del art. 7.2 por STS 18 mayo de 2006, en relación con determinada representación sindical en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (publicada en BOE, 7 agosto de 2006).

¹⁸ En el “Preacuerdo” de 2019 se recomendaba una dotación mínima del 7 % del gasto anual en pensiones contributivas y sujetarlo a una regla endurecida de disponibilidad.

¹⁹ Su desarrollo reglamentario tendría lugar por dos Órdenes de 20 de julio y 30 de noviembre de 1987, la primera relativa a las particularidades de los actos de encuadramiento y cotización y segunda sobre las particularidades de la acción protectora de dichos colectivos.

²⁰ Lo que efectivamente se llevó a cabo vía RD 1382/2003, de 10 octubre.

Por otro lado, aconseja ir avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos *en el Reta* (orientado a ser un “régimen general de trabajadores autónomos) con los del Régimen General. Para lo cual debe promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales. En realidad, la integración más sencilla y a la espera de una decisión meramente política está la de los Regímenes Especiales del Mar y de la Minería del Carbón. Los regímenes especiales de Funcionarios Públicos, Personal al Servicio de la Administración de Justicia y el de las Fuerzas Armadas, su integración no declarada expresamente ya comenzó con el art. 20 del RD-ley 13/2010, de 3 de diciembre, que ordenó la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios, civiles o militares de nuevo ingreso a partir de 1 de enero de 2011 y últimamente es de mencionar la DA. 8.^a del RD-ley 15/2020, de 21 de abril, sobre traspaso de la gestión del régimen de clases pasivas a la Seguridad Social

También es objeto de la recomendación el análisis de la situación actual de los sistemas especiales para que se verifique si las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento permanecen o deben ser reordenados y simplificados²¹.

No le falta razón a la Comisión poner su punto de mira en los sistemas especiales, en algunos casos de dudosa vigencia (por ejemplo: industria de resina²², servicios extraordinarios de hostelería²³) o de su utilidad actual.

6. RECOMENDACIÓN 5: ADECUACIÓN DE LAS BASES Y PERIODOS DE COTIZACIÓN

En relación con las pensiones, nuestro sistema de Seguridad Social opera dentro de la lógica contributiva, descansando las mismas en dos aspectos: uno cuantitativo, el importe de lo cotizado y otro su mayor o menor extensión temporal. Todo ello, sin perjuicio de un marcado componente solidario que viene reflejado con unos mínimos y máximos de pensiones.

La Comisión, en relación la pensión de jubilación, considera razonable el mantenimiento del período mínimo de cotización necesario para lucrar pensión (los quince años) y recomienda:

- En relación con el período de tiempo a utilizar en la determinación de la base reguladora. Partiendo de la progresiva ampliación hasta alcanzar los 25 años, se recomienda la evaluación de tal ampliación para conocer su impacto en aquellas carreras de seguro marcadas por períodos de desempleo o trabajo precario.
- Evaluación de la ampliación del periodo cotizado exigible, por Ley, para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora. Esta recomendación es imprecisa y puede tener un impacto importante en la cuantía de la pensión, pues se comprenderá fácilmente que cuanto más amplio sea el periodo de cálculo más baja será la cuantía de la pensión: entraran en la carrera de seguro salarios muy bajos correspondientes a periodos de edad temprana.
- Resulta adecuado el mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización.
- Y también, en relación tanto con los trabajadores cuenta ajena y propia, aunque significativamente estos últimos la revisión y adecuación de las cotizaciones a sus ingresos reales²⁴.

²¹ En similares términos el Preacuerdo de 2019 recomendaba un análisis de los mismos para ver si en la actualidad es preciso mantenerlo o reordenarlos y simplificarlos.

²² Orden 3 de septiembre de 1973.

²³ Orden 10 septiembre de 1973.

²⁴ En el Preacuerdo de 2019 se recomendaba que los trabajadores autónomos deber de cotizar por sus ingresos reales y la mejora en la protección, singularmente con la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada y parcial.

Esta preocupación por adecuar bases de cotización a ingresos reales ya estaba presente en la recomendación quinta de la Renovación del Pacto de Toledo; y también en la recomendación quinta de la Reforma del Pacto de Toledo. Lo que hace visible el incumplimiento de tales recomendaciones en el largo recorrido desde la primera versión de Pacto de Toledo de 1995 hasta nuestros días.

7. RECOMENDACIÓN 6: INCENTIVOS AL EMPLEO

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

Se trata de una recomendación no expresamente prevista en anteriores recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo. En realidad, refleja la preocupación por la política generalizada de incentivos a la contratación que todos los Gobiernos han ido utilizando con buenos fines, pero de nula eficacia comprobada en la generación de empleos o su mantenimiento²⁵.

Ello no obstante, cabe reflexionar que los objetivos de fomento del empleo a través de incentivos que pesen sobre los recursos de la Seguridad Social es dar por presupuesto –discutible en sí– que esta es una finalidad propia del Sistema. Cabría, acaso, proponer que esos incentivos estuviesen en todo caso a cargo de impuestos generales (presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas). Ello contribuiría a la racionalización del gasto de la Seguridad Social manteniendo un criterio “finalista” de adscripción de los recursos hacia la satisfacción de prestaciones públicas suficientes ante situaciones de necesidad social y políticamente relevantes (artículos 41 de la Constitución, en relación con los artículos 10.2 de misma y artículo 12 de la Carta Social Europea Revistada de 1996).

8. RECOMENDACIÓN 7: MODERNIZACIÓN E INFORMACIÓN AL CIUDADANO

La Comisión recomienda, ya lo había hecho en 2011, recomendación séptima, la necesidad de concienciar a los ciudadanos de la relevancia de la “carrera de seguro” para sus pensiones. Debe darse cumplimiento a las obligaciones de información ya recogidas en el art. 17 de la LGSS, de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión. Esto supone operativamente la consagración de un doble principio legal: el principio (y derecho) de información y el principio de transparencia.

9. RECOMENDACIÓN 8: GESTIÓN DEL SISTEMA

Sobre la gestión se formularon recomendaciones en el Pacto de Toledo favorables a una integración orgánica de las funciones relativas a encuadramiento, cotización y gestión de

²⁵ En la actualidad hay un complejo panorama de beneficios en la cotización para trabajadores por cuenta ajena:

a) Contratación indefinida inicial (con nueve modalidades principales); b) Transformación en indefinidos de contratos temporales (con siete modalidades principales); c) Contratos temporales distintos de los contratos formativos de interinidad (con cinco modalidades principales); d) Contratos temporales formativos y de interinidad (con tres modalidades principales); e) Contratos mantenimiento de la contratación (con dos modalidades principales); f) Contratos de trabajadores en determinadas actividades, ámbitos geográficos o empresas (con doce modalidades principales).

Junto a tales beneficios, también se contemplan múltiples particularidades relativas a situaciones de actividad, inactividad, edad; tipos de cotización específicos (diez tipos principales); cotizaciones adicionales y especiales de solidaridad (cinco modalidades principales); exclusiones de la cotización (ocho modalidades especiales); situaciones denominadas de incrementos o decrementos en las bases de cotización (dos situaciones principales); y situaciones singulares de cotización durante situaciones de suspensión de empleo total o parcial y de disfrute de determinadas prestaciones (siete situaciones principales).

Por lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia o autónomos nos encontramos también un panorama parecido con un total de 19 modalidades principales de beneficios en la cotización.

Para más detalle véase www.seg-social.es.

prestaciones. Se reiteraría en la Renovación del Pacto de Toledo, como recomendación octava, insistiendo en la integración orgánica y añadiendo su preocupación por la gestión y control de las incapacidades, así como por la morosidad en la gestión recaudatoria. Y en similares términos se efectuaban recomendaciones –la octava– por la comisión en la Reforma del Pacto de Toledo, si bien se acentuaba la recomendación de un mecanismo unitario de gestión, si bien dejaba “caer” la conveniencia de tener en cuenta el marco competencial que regulan los diferentes estatutos de autonomía, instando además a una mayor coordinación con los sistemas propios asistenciales de las comunidades autónomas y finalmente se pronunciaba de forma favorable por las políticas de aplazamiento y fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social.

La Comisión vuelve en 2020 a formular recomendaciones en este sentido, que se concretan en:

- Potenciar la mejora de la gestión, a través de la creación de una agencia de la Seguridad Social que permita la gestión integrada de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, con arreglo al marco competencial establecido en la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía.
- Abordar de manera inmediata un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad Social.
- Instar a la búsqueda de mejoras en el ámbito de las políticas de aplazamientos y fraccionamientos en el pago de las deudas con la Seguridad Social, siempre que salvaguarden el equilibrio presupuestario.

Queda en el aire como se conciliará lo anterior con las aspiraciones de determinadas Comunidades Autónomas en relación con la transferencia del régimen económico de la Seguridad Social, que han previsto en sus Estatutos y que las Cortes Generales aprobaron sin un gran debate su sentido y alcance efectivo²⁶. La cuestión de partida será determinar que se entiende por régimen económico de la Seguridad Social. El Gobierno Vasco entiende por ello²⁷:

“Gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, mediante la subrogación de las instituciones autonómicas en la posición que ocupa la Tesorería General de la Seguridad Social.

A modo ilustrativo se contemplan las siguientes funciones:

La Inscripción de empresas y potestad sancionadora.

La Afiliación, altas y bajas de los trabajadores y potestad sancionadora.

La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

El aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social.

La titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos sitos en el País Vasco que son patrimonio de la Seguridad Social.

La organización de los medios y el diseño y gestión de los procesos necesarios para el ingreso de las cuotas y demás recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social.

La ordenación del pago de las obligaciones de la Seguridad Social y la distribución de las disponibilidades dinerarias para satisfacer puntualmente dichas obligaciones.”

²⁶ Así lo recuerdan el Partido Nacionalista Vasco, EH Bildu y al que se suma el Bloque Nacionalista Gallego, véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 27 de octubre de 2020, núm. 188.

²⁷ Ver https://www.legegunea.euskadi.eus/x59-contfich/es/contenidos/transferencia/trans_004/es_def/index.shtml. Consultado en 26 noviembre de 2020.

En definitiva, se trata de asumir directamente las relaciones jurídicas de afiliación y cotización, controlando quien entra, se mantiene y sale del sistema de Seguridad Social; y el control de los ingresos y gastos. Aunque no se diga, el control indirecto de la acción protectora está ahí. Sobre este delicado tema volveremos en una próxima editorial de esta revista.

10. RECOMENDACIÓN 9: MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Se reitera el reconocimiento a la labor de las Mutuas (“destacado papel” se dice) que ya se hizo con anterioridad en la Reforma del Pacto de Toledo, no así en el propio Pacto ni en su Revisión. Es curiosa la “travesía” que las Mutuas han realizado en los últimos veinticinco años, de Mutuas Patronales a Mutuas Colaboradoras, pasando por Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, con una ampliación progresiva de su ámbito subjetivo (desaparición de la reserva obligatoria de aseguramiento, de colectivos únicamente protegidos vía mutuas, etc.) y objetivo (prestaciones de cese en la actividad, prestación económica de incapacidad temporal por enfermedad común, etc.). Sin que esta expansión haya ido acompañada de una seria reflexión en relación a los límites intrínsecos de la “privatización” de la gestión a la luz del artículo 41 de la Constitución que hace una referencia explícita a un “régimen público” de Seguridad Social. Cabría inquirir, acaso, si tal artículo 41 sólo se refiere a la dimensión prestacional o también se hace extensivo a las instituciones de gestión. Al tiempo, no se olvide, la línea que marcará la Ley de Bases de Seguridad de 1963.

En el nuevo PT se recomienda ahora:

- Completar el proceso de modernización y transparencia en el funcionamiento de las Mutuas, así como dotarlas de un cierto margen de flexibilidad en el uso de sus recursos, compatible con un estricto control por la Seguridad Social.
- Que tengan un presupuesto de ingresos acorde con las funciones encomendadas, que será fijado con los mismos criterios presupuestarios que el de las entidades gestoras.

11. RECOMENDACIÓN 10: LUCHA CONTRA EL FRAUDE

La preocupación por el fraude se hizo presente en la Renovación del Pacto de Toledo, recomendación novena y también en la Reforma del Pacto de Toledo en su recomendación décima. Las conductas a reprimir son aquellas que posibiliten o faciliten el acceso indebido a las prestaciones; y la lucha contra el empleo no declarado. Por ello se recomienda²⁸:

- Desarrollo de mecanismos que permitan el afloramiento de empleos sumergidos, la detección de empresas ficticias y todo comportamiento fraudulento que afecten a las cotizaciones sociales.
- Desarrollo de planes conjuntos de todas las Administraciones implicadas para que puedan cruzar la información existente en sus bases de datos.
- La persecución de altas ficticias que simulen relaciones laborales y aquí se señalan nichos favorecedores de ellos como los servicios a las personas y familias.
- La protección de los derechos de colectivo vulnerables como becarios, trabajadores sin afiliación o trabajadores autónomos dependientes.
- El control y seguimiento de las prestaciones, singularmente la incapacidad temporal.

²⁸ El “Preacuerdo” de 2019 también formuló recomendaciones en tal sentido tendentes a aflorar empleos sumergidos en ámbitos específicos como empleados de hogar, protección de colectivos vulnerables como becarios o TRADE.

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

12. RECOMENDACIÓN 11: CONTRIBUTIVIDAD

Otra preocupación constante es evitar la deriva del sistema hacia otro de naturaleza asistencial o no contributivo sin perder por ello la solidaridad del mismo. Así ya se recogía en la recomendación novena del Pacto de Toledo, en la recomendación décima de la Renovación del Pacto de Toledo y en la undécima de la Reforma del Pacto de Toledo.

La recomendación mantiene que es necesario preservar y reforzar el principio de contributividad sin menoscabo de la solidaridad del sistema. No debería de olvidarse tampoco que un trabajo digno generará una aportación al sistema de Seguridad Social adecuada para garantizar la contributividad al mismo. El trabajo precario no garantiza una carrera de aseguramiento contributivo satisfactorio para el principio de suficiencia en la lógica de ámbito o vector (que no es otra que satisfacer prestaciones cercanas a las rentas de activo; no un simple nivel de subsistencia).

Ahora bien, recomienda también que se combinen las medidas que se adopten en tal sentido con el principio de solidaridad en su triple dimensión generacional, sectorial y territorial. Teniendo en cuenta que la mejora de pensiones bajas no debe desincentivar el deber de cotizar y evitar las consecuencias negativas de la brecha de género. Se incluye también dentro de la recomendación una referencia a tomar en consideración y es que la contributividad también ampara a los trabajadores de mayor edad y por ello deben arbitrarse medidas que tengan en cuenta el desigual reparto de las cotizaciones en el tiempo. Finalmente se aboga por valorar o considerar las vidas laborales prolongadas y que ello pueda llevar a que el beneficiario elija el específico tramo de carrera de seguro sobre la que se aplicará luego la fórmula de cálculo de su pensión, así como también que pueda descartar algún año concreto en el cálculo ordinario de la pensión.

13. RECOMENDACIÓN 12: EDAD DE JUBILACIÓN

Otra recomendación recurrente es la edad de jubilación, recogida como recomendación décima en el Pacto de Toledo, recomendación undécima de la Renovación del Pacto de Toledo y recomendación decimosegunda en la Reforma del Pacto de Toledo

Poca novedad ofrece esta recomendación de la Comisión en 2020. Se parte de que lo deseable es que la edad de salida del mercado sea lo más próxima a la edad ordinaria de jubilación, respetando las jubilaciones anticipadas por actividad penosa y el de personas con carreras de seguro precarias. Pero al mismo tiempo que se fomenta correctamente la prolongación voluntaria de la vida activa y se penaliza las jubilaciones anticipadas también debería extenderse el concepto de “actividad penosa, insalubre y peligrosa” para otras actividades y respecto a personas mayores. Las cuales deberían ser objeto de concreción sin ser suficiente hacer declaraciones genéricas e imprecisas.

En relación a ello se recomienda:

- Fomentar la permanencia de los trabajadores en activo: a) con la adaptación y mejora de incentivos sociales, fiscales y laborales existentes; pero evitando que la prolongación no esté motivada por la insuficiencia de la cuantía de la pensión para el caso de que se jubilara el trabajador; b) combatiendo la discriminación por edad en el mercado de trabajo y la protección ante los despidos colectivos; c) coordinando la legislación laboral y de Seguridad social respecto a la ocupación de mayores, teniendo en cuenta las pensiones de incapacidad permanente y el trabajo,

así como el contrato de relevo y la jubilación parcial, así como las entradas y salidas del empleo de los pensionistas²⁹

- Atender a las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral pueda generar en determinados colectivos.
- La necesidad de modificar el uso indebido de las jubilaciones anticipadas como medida de política de empleo, debiendo de quedar reservada para trabajadores con largas carreras de seguro.
- Un análisis de las jubilaciones anticipadas por la aplicación de coeficientes reductores en atención a especiales condiciones de penosidad, peligrosidad e insalubridad con elevados índices de morbilidad o mortalidad, con la contrapartida de una cotización adicional. Se pide mejorar el marco normativo que favorezca la identificación de los colectivos afectados.
- Es criticable que nada se diga respecto de una deseable prohibición de las jubilaciones forzosas al amparo de las cláusulas de los convenios colectivos de referencia (Disposición Adicional 10ª. Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, del RD-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores). Esta supresión se imponer por la misma experiencia jurídica que muestra de manera harto significativa que este tipo de jubilaciones forzosas han fracasado como instrumento para fomentar el empleo de los trabajadores desempleados (especialmente de los jóvenes) y, sin embargo, contradicen abiertamente el derecho constitucional al trabajo y la voluntariedad de la jubilación de los trabajadores asalariados. Por lo demás, es obvio que contradice la dirección de política del Derecho de propiciar la prolongación “voluntaria” de la vida activa en aras no sólo de garantizar el derecho del trabajo (y la no discriminación de los trabajadores mayores), sino también de contribuir a la propia sostenibilidad financiera del sistema al no favorecer el mantenimiento en activo de las personas de edad madura (Sobre problemática, Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Inieta, G.: “Notas sobre las aportaciones del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, en el sistema de pensiones y en la ‘jubilación forzosa’”, en *RDSS Laborum*, núm. 18 (2019), pp. 13-25; *Ibid.*, ampliamente, *La pensión de jubilación*, Murcia, Ed. Laborum, 2020, *passim*).

14. RECOMENDACIÓN 13: PRESTACIONES DE VIUDEDAD Y ORFANDAD.

Nuevamente se vuelve sobre la necesidad o conveniencia de “manera gradual” de una “reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia –en especial la de viudedad–”, eso sí manteniendo su carácter contributivo.

La recomendación está en la línea de su predecesora: a) recomendación decimotercera de la Renovación del Pacto de Toledo; y b) recomendación decimotercera de la Reforma del Pacto de Toledo. Básicamente, el contenido de la recomendación gira en torno a las siguientes líneas³⁰:

²⁹ La DF. 35.ª del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado incluye la reforma de varios preceptos de la LGSS: del art. 153 relativo a la cotización en las situaciones de compatibilidad entre jubilación y trabajo y 309 en relación con la cotización del trabajador autónomo en casos de compatibilidad entre trabajo y pensión de jubilación; y del art. 163.1 relativo a la incompatibilidad de pensiones y opciones.

³⁰ En el Preacuerdo de 2019 las recomendaciones se concretaban en que las mejoras en las bases reguladoras fueran a cargo del Estado vía transferencia. Se hacía un distinguo entre mayores de 65 años para los cuales la pensión sea su fuente de ingreso principal y otros casos en los que debería de acreditarse la situación financiera de la unidad familiar.

- Mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones, eso sí, sin rechazar que se introduzcan medidas o criterios en el acceso a las mismas relativos a edad, rentas, hijos, compatibilidades, etc.
- Extender la pensión de viudedad a las nuevas realidades sociales y familiares y circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios.
- Concentrar la protección de los beneficiarios de pensiones de viudedad en personas mayores de 65 o más años, considerando como mecanismo más adecuado elevar el porcentaje de la base reguladora –sic– (entiéndase el porcentaje aplicable a la misma).
- Estudiar la modificación del período a tener en cuenta para determinar la base reguladora, con una fórmula similar al de la pensión de jubilación.
- Suprimir las discriminaciones en el acceso de los beneficiarios procedentes de supervivientes de parejas de hecho, en relación con los ingresos máximos que se permiten al supérstite en relación con los del causante.
- Analizar las repercusiones que podría tener una reformulación de la pensión de jubilación en la mejora de las pensiones de orfandad.
- La necesidad de homogeniza y ordenar los límites de edad para el acceso y mantenimiento de los derechos ligados a la cobertura familiar dentro del sistema de protección social –sic–.
- Analizar la eficacia protectora de las prestaciones de muerte y supervivencia cuando no existían las prestaciones no contributivas.

Las recomendaciones, en sus aspectos más novedosos, podrían concretarse en:

- a) Reiterar la “vieja” idea de una reforma integral de la pensión de viudedad que manteniéndose en nivel contributivo pueda introducir dentro de las condiciones de acceso y mantenimiento, aspectos relativos a la edad, rentas, hijos, compatibilidades, etc. Una auténtica cuadratura del círculo. Aunque no se diga, se está mirando a la inicial configuración de la protección a la viudedad fijada en el primer texto articulado de la Ley de Seguridad Social de 1967 e incluso al régimen de viudedad del SOVI de 1955.
- b) Eliminar la discriminación en el acceso a la pensión de viudedad de los supervivientes de una pareja de hecho, que deben acreditar su dependencia económica con el causante, vía límite de rentas para ellos.
- c) Una apuesta, aunque no se diga expresamente, por eliminar las prestaciones en favor de familiares y que se reconduzcan la cobertura de dichas necesidades de las mismas hacia las prestaciones no contributivas.

15. RECOMENDACIÓN 14: SUPRIMIDA

16. RECOMENDACIÓN 15: SOLIDARIDAD Y GARANTÍA DE SUFICIENCIA

La preocupación por la solidaridad y suficiencia del sistema ya fue objeto de recomendación en la Renovación del Pacto de Toledo (recomendación decimotercera) y en la Reforma del Pacto de Toledo (recomendación decimoquinta). La Reforma del Pacto de Toledo 2020 aboga por conjugar y reforzar ambos aspectos, recordando que la solidaridad debe estar presente tanto en el ámbito contributivo como en el no contributivo. En el primero los mecanismos de solidaridad actúan sobre la proporcionalidad entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima y en la garantía de suficiencia. Y en el nivel no contributivo que por definición es el ámbito de protección solidario. Se

considera que la suficiencia actúa como garantía de la dignidad de la persona y por ello, en definitiva, recomienda, contar con indicadores de suficiencia adecuados para la efectividad de la lucha contra la pobreza, considerando oportuno, en relación con el concepto de suficiencia:

- Fijar una referencia adecuada, que podría ser la tasa de sustitución (porcentaje de la pensión media sobre el salario medio de los trabajadores ocupados)³¹.
- Establecer un ámbito territorial de medición comparada, en concreto el de los países más avanzados de la Unión Europea.

También se pronuncia sobre la necesidad de mantener el sistema actual de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensiones, si bien advirtiendo que la cuantía de tales complementos, no pueden llegar a superar (se supone el importe total de la pensión) la cuantía de las pensiones no contributivas, evitando con ello el desincentivar la cotización. Insiste en que las decisiones sobre complementos a mínimos deben adoptarse en coordinación también con los sistemas asistenciales autonómicos.

Sugiere, por último, dentro de la necesidad de reordenar las prestaciones no contributivas en coherencia con las competencias autonómicas y locales, añadir nuevos ámbitos de protección para colmar lagunas del sistema entre ellas se indica una nueva prestación no contributiva de orfandad y una más adecuada regulación de las prestaciones familiares.

Se recuerda que un elemento relevante para la reordenación de las prestaciones no contributivas será la tarjeta social digital que permitirá conocer la totalidad de las prestaciones asignada a cada beneficiario.

17. RECOMENDACIÓN 16: SISTEMAS COMPLEMENTARIOS

En realidad, se hace referencia a los sistemas privados complementarios. De ellos ya se ocupó el Pacto de Toledo (recomendación decimocuarta), la Renovación del Pacto de Toledo (recomendación decimocuarta) y en la Reforma del Pacto de Toledo (recomendación decimosexta).

Se reconoce por parte de la Comisión el insuficiente e insatisfactorio recorrido que las fórmulas complementarias empleadas hasta ahora como mecanismos de ahorro y de inversión han tenido. Partiendo de ello y que el objetivo es complementar –no en sustituir– las pensiones públicas se recomienda:

- Impulsar de forma preferente los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva³². Ello ha de ser así porque dichos planes del sistema de empleo son los verdaderos regímenes complementarios profesionales para los que estaba pensada la redacción del artículo 41 de la Constitución, es decir, los instrumentos complementarios de previsión colectiva como son los planes privados de pensiones del sistema de empleo.
- Y fomentar dos aspectos sustanciales de los mismos: establecimiento de un sistema de comunicación veraz y adecuado con los socios o titulares; y b) La necesaria evaluación de los gestores respecto a sus competencias y en su desempeño.

La defensa más entusiasta de esta recomendación estuvo a cargo de los representantes del Partido Nacionalista Vasco³³, quizás por su larga experiencia en Entidades de Previsión Voluntaria

³¹ En similares términos se recogía en el Preacuerdo de 2019.

³² En el Preacuerdo de 2019 también se recogía una previsión favorable a estos instrumentos, eso sí vinculados a organismos sin ánimo de lucro.

³³ Y así se puede leer en medios de comunicación vascos *El modelo vasco de pensiones, un referente en el Estado* “... Han tenido que pasar nueve años para que la Comisión del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados haya redactado unas nuevas recomendaciones dirigidas al Gobierno español que deben servir para reformar las pensiones y garantizar la sostenibilidad y suficiencia del sistema de la Seguridad Social, así como para dar confianza a pensionistas y trabajadores sobre su viabilidad. Las 21 recomendaciones aprobadas ... por la Comisión del Pacto de Toledo ... cuentan (...)

impulsadas por el Gobierno Vasco como complemento a las pensiones públicas³⁴. Tienen como singularidad que el trabajador y empresa abonan a partes iguales una cuota y tiene carácter obligatorio. Por cierto, hoy muy cuestionadas por sus beneficiarios³⁵. Parece que en proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 se va avanzado en esta medida fomentando fiscalmente los planes de empleo³⁶, marcado distancias, al respecto, en relación a otros sistemas individuales que están desprovistos de carácter “social” y son, legítimamente, simples instrumentos de ahorro individual.

Curiosa fue la postura defendida por el grupo Ciudadanos que sugería “... apostar por aprovechar estas recomendaciones para sentar las bases de un verdadero sistema universal de previsión social complementaria, al que todos los trabajadores estuvieran adscritos por defecto, aunque no necesariamente hubiesen de contribuir al mismo, y en el que las aportaciones de empresas y trabajadores se realicen a la par, con incentivos para las aportaciones voluntarias adicionales hechas por los trabajadores. Estas aportaciones podrían ser rescatadas en circunstancias como desempleo a largo plazo o acumularse de cara a la jubilación.”³⁷. Salvando las distancias, da la impresión de que se quiere recuperar el extinto esquema protector Seguros Sociales – Mutualismo Laboral. Lo que, de ser así, les dotaría de un marcada dimensión “publicista” como instrumentos de provisión.

18. RECOMENDACIÓN 17: MUJERES Y SEGURIDAD SOCIAL

Con anterioridad la Comisión ha hecho unas recomendaciones sobre la mujer y Seguridad Social. La Renovación del Pacto de Toledo se ocupó de ello como recomendación adicional segunda, también la Reforma del Pacto de Toledo, en su recomendación decimoséptima. La Reforma del Pacto de Toledo de 2020, parte de considerar el avance de los últimos años, pero también de que no se ha logrado una efectiva equiparación entre mujeres y hombres. Y por ello considera que es necesario abordar medidas estructurales, tanto en el ámbito laboral como en el de la Seguridad Social. Y por ello se proponen actuaciones en:

- En el ámbito de los cuidados (se refiere a la figura del cuidador informal) para evitar que los que se ocupen de personas dependientes no tengan vacíos en su carrera de seguro. Para ello se considera también la potencialización de la corresponsabilidad (y en singular el uso de los permisos parentales)
- Se insta a una reformulación de las prestaciones de riesgo durante el embarazo y lactancia natural para que cumplan su finalidad primando la adaptación del puesto y tiempo de trabajo.
- Garantizar la igualdad retributiva, trabajo de igual valor, igual retribución.

con importantes novedades que han superado con creces el texto redactado en 2019 y que no prosperó por la negativa de Unidas Podemos a firmar el documento por puro tactismo político en su ambición de dar el sorpasso al PSOE. De las 21 recomendaciones, una de ellas, la 16ª, tiene un sello genuinamente vasco y, más en concreto, guipuzcoano, al incorporar el modelo de Geroa Pentsioak, la EPSV de empleo guipuzcoana, como referencia a la hora de desarrollar en el Estado un sistema complementario de carácter voluntario a las pensiones públicas, de la misma forma que se hace en un gran número de países europeos” <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/economia/2020/10/25/modelo-vasco-pensiones-referente/1063514.html>

³⁴ En la actualidad están operativas –salvo error u omisión– cuatro GEROA (creada por la patronal guipuzcoana y los sindicatos LAB, ELA, UGT y CC.OO), LAGUM ARO; HAZIA ELKARKIDETZA, e ITZARRI.

³⁵ Las controversias están surgiendo en algunas entidades de previsión como GEROA cuando los beneficiarios quieren acceder a sus ahorros y solamente se les permite el pago en diferido. La información sobre dicho conflicto, se puede ver, entre otros, en Diario El Mundo <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2020/11/23/5fbef24fc6c833a058b482b.html> “La guerra de los pensionistas vascos contra el ‘euskorralito’ que Escrivá quiere aplicar en todo el país.”, noticia publicada en 24 de noviembre de 2020.

³⁶ Véase la DA. 40.^a del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 que da un mandato al Gobierno para que en el plazo de doce meses presente un Proyecto de Ley sobre *fondos de pensiones públicos de empleo* en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción.

³⁷ Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 27 de octubre de 2020, pág. 11.

- Llevar a cabo las correcciones necesarias para evitar los perjuicios de las lagunas de cotización en las carreras de seguro³⁸.
- Eliminación de los elementos diferenciadores del trabajo al servicio del hogar familiar y su equiparación al régimen laboral ordinario.
- Una reforma en la prestación por desempleo cuando esta actúa como enlace de la jubilación.
- En el trabajo a tiempo parcial, con particular atención en la determinación de los períodos mínimos de cotización y sobre la cuantía final de las prestaciones.
- Hacer efectivo el principio de transversalidad en la elaboración de normativa o políticas de modo que el impacto de género sea objeto de atención específica y destacado.

19. RECOMENDACIÓN 17 BIS: JUVENTUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Resulta curioso que, con anterioridad a la Reforma del Pacto de Toledo de 2020, los jóvenes no hayan sido objeto de atención específica por parte de la Comisión del Pacto de Toledo. Reconoce la Comisión las dificultades de los jóvenes en el acceso al empleo y la escasa protección social que reciben del sistema, dadas las condiciones de trabajo precarias en las que se encuentran. Los jóvenes se ven especialmente perjudicados por la precariedad y el subempleo, lo que dificulta generar amplias carreras continuas de cotizaciones. Además, esto preocupa, dichas circunstancias determinan el descrédito de nuestro sistema de seguridad social entre la juventud. Un objetivo básico es que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema.

Como recomendación concreta está la petición de una legislación que mejore la protección de los becarios y una programación de las actividades inspectora encaminadas a evitar abusos en las relaciones laborales fraudulentas de los mismos³⁹.

20. RECOMENDACIÓN 18: PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los discapacitados ya fueron objeto de atención por parte de la Comisión, en Renovación del Pacto de Toledo (recomendación adicional cuarta) y también en la Reforma del Pacto de Toledo (recomendación decimoctava).

Las recomendaciones que allí se recogen van en la línea de reitera que el sistema de protección social (por tanto, no solo el de Seguridad Social) debe considera a las personas discapacitadas y a las familias que en su seno tiene una persona con discapacidad como una situación merecedora de especial protección y por ello reforzar la cobertura de todas las contingencias donde la discapacidad sea un hecho relevante.

Singularmente se considera que deben intensificarse las medidas dirigidas a su activación, favoreciendo su acceso al empleo. Y en particular se propone: a) la compatibilidad de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente con la realización de un trabajo; b) un análisis de la problemática del acceso anticipado a la jubilación de los trabajadores con discapacidad, en singular la acreditación del tiempo trabajado con discapacidad; y c) la atención a las mujeres con discapacidad durante las situaciones de embarazo y en las primeras semanas tras el alumbramiento.

Finalmente, también se recomienda la equiparación de los funcionarios públicos con los trabajadores por cuenta ajena, en relación con el tratamiento que la discapacidad tiene en el Régimen General.

³⁸ El Preacuerdo de 2019 contenía previsiones similares que evitaran vacíos en la cotización involuntaria.

³⁹ Recomendaciones similares se recogían en el Preacuerdo de 2019.

21. RECOMENDACIÓN 19: TRABAJADORES MIGRANTES

También la Comisión ha tenido ocasión de efectuar algunas recomendaciones anteriores sobre la inmigración, en la Renovación del Pacto de Toledo (recomendación adicional quinta), y en la Reforma del Pacto de Toledo (recomendación decimonovena).

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. También se apunta a una supervisión constante sobre el adecuado cumplimiento de los convenios internacionales en materia de Seguridad Social suscritos por España. Y por último se hace una consideración especial acerca de la necesidad de reforzar los instrumentos de inspección y control que eviten que la inmigración llegue a situaciones de marginación o explotación, evitando además el racismo o discriminación de la mayor vulnerabilidad de las personas migrantes. Todo ello se debe acompañar con medidas que favorezcan su integración social incluidos sus familias.

22. RECOMENDACIÓN 19 BIS: SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMÍA DIGITALIZADA

Recomendación novedosa que viene los efectos que el imparable proceso de digitalización de la economía tiene en el ámbito laboral y en el de la Seguridad Social. Las nuevas formas de trabajo atípico y de autoempleo que se están generando requieren adaptaciones normativas que las tengan en cuenta. La Comisión llama la atención sobre los siguientes aspectos:

- El nuevo entorno digital afecta de forma directa al encuadramiento de los trabajadores en la Seguridad, que en muchas ocasiones se utiliza la figura del trabajador autónomo indebidamente. Considera preciso una reflexión acerca de los trabajadores autónomos dependientes y de revisión del tratamiento de las situaciones de pluriempleo y pluriactividad.
- El trabajo en las plataformas digitales genera tensiones en la aplicación de nuestro sistema protector, basado en un empleo estable y a tiempo completo. Lo cual lleva consigo a una infracotización y riesgos de quebrar el sistema de reparto y consiguientemente de solidaridad. En este sentido hay que tener en cuenta el Anteproyecto de Ley de lucha contra la huida del Derecho del Trabajo a través de las nuevas tecnologías, que incide en la ampliación del espacio vital del actual Régimen General de la Seguridad Social. Proyecto de Ley que está en pleno proceso de negociación prelegislativa entre el Gobierno de Coalición y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.
- Y en relación con lo anterior se advierte que, si la revolución tecnológica implica aumento de la productividad, pero no aumento del empleo, el reto que se presenta es de buscar otros mecanismos innovadores de que complementen la financiación de la Seguridad Social, ante la previsible caída del peso de las cotizaciones sociales.

23. RECOMENDACIÓN 20: CONTROL PARLAMENTARIO, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO

El Pacto de Toledo ya recogía una recomendación relativa al seguimiento a realizar –la decimoquinta, también la Renovación del Pacto de Toledo en su apartado D recogía una previsión relativa al seguimiento e evaluación y en la Reforma del Pacto de Toledo (recomendaciones vigésima y vigésima primera).

No está de más recordar que la Recomendación decimoquinta del Pacto de Toledo, propuso que el Congreso de los Diputados constituyera, cada cinco años una Ponencia que estudiase el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Sin

embargo, a pesar de la importancia y gravedad del problema de sostenibilidad financiera que aqueja al sistema desde 2011 no se ha aprobado informe alguno.

Las recomendaciones se concretan en que el Gobierno deberá comparecer anualmente ante la Comisión para informar de la situación puntual de la Seguridad Social en relación con el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas. Transcurridos cinco años, el Congreso de los Diputados habrá de proceder a una revisión general de las recomendaciones, así como evaluar a su grado de cumplimiento⁴⁰.

24. REFLEXIÓN FINAL

Con todo, esta nueva fase del proceso político y social del Pacto de Toledo presenta el innegable valor que supone el consenso sobre el mantenimiento del Sistema de Seguridad Social y en particular el subsistema de las pensiones públicas.

Ahora bien, se echa en falta una mayor presencia de las alternativas de financiación porque no resulta suficiente la *contención* del gasto público y las medidas de *racionalización interna* del gasto, pues que, entre otras medidas, habría que adoptar medidas concretas respecto a los *ingresos* por vía de impuestos (incluido pensar –con la debida prudencia, que excluye la precipitación– en una imposición específica atribuida a las pensiones como se ha llevado a cabo en otros países) e incrementos de cotizaciones sociales para aquellas empresas que han obtenido grandes beneficios en la presente coyuntura de una crisis sanitaria que ha devenido en una crisis económica y social (piénsese en todo el sector socio-sanitario y empresas industriales y servicios que han estado especialmente en activo). Lo que no parecería razonable es el incremento “indiferenciado” de las cotizaciones sociales, pues es imaginable su posible efecto negativo en pequeñas empresas (pero también medianas y grandes) afectadas por la crisis y en riesgo de desaparición.

Por otra parte, aunque hay recomendación al efecto, es imprescindible adoptar una política activa orientada hacia el pleno empleo de calidad dirigidas a los jóvenes y a los trabajadores mayores desempleados (o en grave peligro de pérdida de su empleo). Hablemos nitidamente: sin una política orientada al pleno empleo de calidad en el sentido de los artículos 35.1 y 40 de nuestra Norma Fundamental no será sostenible el actual Sistema de Seguridad Social y el subsistema de pensiones públicas en particular, pues la precariedad laboral incide de manera determinante y coextensa en la precariedad de la protección social pública al efectiva negativamente a la carrera del aseguramiento social de las personas. Esto significa que toda política de Seguridad Social – en términos de conjunto y respecto de todas sus ramas prestacionales– tiene que articular desde el mismo origen con las políticas de empleo. Esto fue algo perfectamente comprendida por William Henry Beveridge, cuando afirmó –con apoyo en Keynes– que sin políticas de pleno empleo no era posible construir, avanzar y mantener de manera estable y Sistema de Seguridad Social (*Pleno empleo en una sociedad libre. Informe de Lord Beveridge II (1944)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989; Monereo Pérez, J.L.: “William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social”, en *RDSS Laborum*, núm. 4 (2015), pp. 279-305). Ello exigiría *hic et nunc* la derogación de la gran parte de las reformas laborales introducidas por las reformas laborales de 2010 y 2012, regresivas e incentivadoras de la “precarización” laboral (modalidades de contratación, incrementos de los poderes unilaterales del empleador para realizar modificaciones sustanciales y despidos por diversas causas relaciones con la dinámica de funcionamiento de la empresa, preferencia legal de los convenios de empresa sobre los convenios de sector o supraempresariales, devaluación salarial, y un largo etcétera).

Tampoco hay un pronunciamiento expreso sobre el problemático contenido en la ley 27/2011 y, sobre todo en la ley 23/2013, señaladamente respecto al Factor de Sostenibilidad que

⁴⁰ En el “Preacuerdo” de 2019 se recogía la previsión de que el Gobierno deberá de dar cuenta anual del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo e informe de las medidas que piensa implementar para su cumplimiento.

queda ahí aunque aplazo (quedó suspendida su aplicación hasta el 2023, fecha que ya está muy próxima de ser alcanzada). Cabe decir, al respecto, que debe derogarse el factor de sostenibilidad que hace recaer los riesgos sobre los pensionistas, por un lado, y por otro, que cualquier mecanismo de sostenibilidad de las pensiones públicas debe garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y en unas condiciones de vida dignas. Si ello no se hace se vulnera el principio de suficiencia y adecuación sociales de las pensiones (artículos 41 y 50, en relación con el artículo 10.2 de la Constitución). El artículo 50 CE es particularmente explícito, al respecto, cuando establece que: “Los poderes públicos garantizaran (mandato imperativo categórico), mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Lo cual introduce un mandato de primacía de la lógica social sobre la lógica de la lógica económica.

Tampoco se hace referencia, con el detalle y compromiso necesario, a una pensión mínima que debería equipararse –o tender a hacerlo– al importe de salario mínimo interprofesional vigente en cada momento (cfr. artículo 27 –y normas concordantes de remisión– del RD-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

En cuanto a los “sistemas complementarios”, cabe decir, en primer término, que se hace referencia a los sistemas privados complementarios y que se parte de un aspecto positivo, a saber: rechazar declarativamente la teoría de los “vasos comunicantes”, en el sentido de que la reducción de la intensidad (calidad) del importe de la pensión se convierte en condición necesaria para la expansión de los planes privados de pensiones. Ya se ha advertido, desde hace tiempo, que el “modelo constitucional” ex artículos 41 y 50 es incompatible con esa teoría de los “vasos comunicantes” entre sistema público y sistemas privados, porque el sistema público parte del principio de suficiencia (contributiva y no sólo asistencia) y adecuación social de las pensiones públicas, acotando el espacio vital de los instrumentos privados remitiéndolos a la protección “complementaria” y, por tanto, “no sustitutiva” de las pensiones públicas (Monereo Pérez, J.L.: *Público y privado en el sistema de pensiones. Un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*, Madrid, Ed. Tecnos, 1996, *passim*). En ningún caso, los planes de pensiones deberían desarrollarse a costa del detrimento de los importes económicos que incumbe abonar en conceptos de cotizaciones sociales al sistema público. Estas cotizaciones sociales son estrictamente necesarias e imprescindibles para la sostenibilidad del sistema público de pensiones en su nivel contributivo profesional. Es rechazable (y carece de legitimidad y legalidad constitucional ex artículos 41 y 50 de nuestra Norma Fundamental) que la expansión de los sistemas privados de pensiones “se alimenten” de los déficit que correspondería garantizar –en términos de suficiencia y adecuación social pensionística– al sistema público de pensiones de la Seguridad Social Contributiva. Se insiste, el Sistema global de pensiones públicas y privadas no se basa en la teoría de los “vasos comunicantes”, sino en las relaciones de complementariedad entre la prestación pública suficiente y las prestaciones privadas complementarias y adicionales a los niveles de cobertura suficiente y adecuada que han de ser alcanzados por la Seguridad Social Contributiva.

La operación de política del Derecho está centrada más la subvención fiscal en los planes del sistema de empleo puede ser positiva siempre que se tenga claro que estamos hablando de sistemas privados complementarios, no sustitutivos de ámbito funcionales del sistema público pensionístico; y que, por consiguiente, las contribuciones/aportaciones empresariales a los sistemas privados no supondrán una reducción alternativa a la cuantía de las cotizaciones sociales que garantizan el mantenimiento del sistema público. Por el momento, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2021 prevé una mejora selectiva de la subvención fiscal (“gasto fiscal”), a saber: el incremento de la desgravación en la base imponible del Impuesto sobre el Rendimiento de las personas físicas (IRPF) desde 8 000 a 10 000 euros anuales de las contribuciones/aportaciones económicas a las pensiones privadas del *sistema de empleo*.

Se convendrá, pues, en que los *silencios o imprecisiones del Pacto de Toledo* son tan importantes como lo que se hace explícito en sus Recomendaciones.

En la materialización legal de las Recomendaciones del Pacto de Toledo 2020, va a ser importante el diálogo y la concertación social previa y después en el debate parlamentario; y en este marco comunicativo –propio de la *democracia deliberativa o comunicativa*–, deberían plantearse nuevas iniciativas legislativas en desarrollo de las Recomendaciones que suelen ser abstractas (quizás en exceso). Todo ello respetando el estándar multinivel de garantías de los derechos sociales fundamentales de los pensionistas (artículos 41, 50, 10.2 y 93 a 96 de nuestra Norma Fundamental) que es inherente a la *democracia constitucional* que otorga fundamento y legitimidad a todas las manifestaciones del principio democrático.