

Borrador recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.

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

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

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

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

- Reafirma su compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y en el seno de cada generación, y a través del reparto equitativo de las cargas.
- Se opone a cualquier transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema.
- Considera que el actual sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, da una respuesta protectora frente a las situaciones de necesidad en que pueden encontrarse trabajadores, pensionistas, y sus familiares, por lo que no parece adecuado parcelar el mismo, en función del origen de la necesidad a proteger, modificando su naturaleza en orden a su financiación, puesto que ese cambio afectaría de igual modo a la propia regulación de las pensiones afectadas.

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

Borrador recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.

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

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

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

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

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

Igualmente pueden considerarse cargas financieramente impropias del sistema contributivo las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades, el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación. Todas ellas son medidas que, en puridad, no pertenecen al ámbito contributivo de la Seguridad Social y que, por tal razón, deberían ser objeto de financiación por la fiscalidad general.

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

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

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

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

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

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

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

Borrador recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.

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

Los pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas -generalmente al alza- que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida; por esa razón la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino a aumentar dicho poder adquisitivo –cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal-.

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

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

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

En este orden de cuestiones la Comisión considera que la sostenibilidad del sistema exige que sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y que toda subida por encima del IPC sea sufragada con cargo a otros recursos financieros, con pleno respeto a los distintos modelos de financiación existentes en el Estado.

Borrador recomendación 3. Fondo de reserva.

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

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

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

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

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

Borrador recomendación 4. Integración y convergencia de regímenes.

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

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

En relación con los sistemas especiales, la Comisión considera que, si existen motivos de utilidad colectiva que justifiquen un trato favorable en la cotización, deben contar con recursos financieros adicionales y específicos para asumir de manera diferenciada las obligaciones de pago. No obstante, debe analizarse la regulación actual de estos sistemas especiales para verificar si siguen manteniéndose las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento y, en su caso, proceder a su paulatina reordenación y simplificación, dando cuenta previamente a la Comisión del Pacto de Toledo.

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

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

En esta misma línea, aunque se observan avances en los últimos años, la Comisión apuesta por mantener y reforzar los controles para que la cotización a la

Seguridad Social, en todos sus regímenes, refleje la remuneración obtenida de cualquiera de los trabajos realizados en todos los sectores de actividad económica.

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

Borrador recomendación 5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.

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

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

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

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

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

Borrador recomendación 6. Incentivos al empleo.

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

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

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

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

Borrador recomendación 7. Modernización e información al ciudadano.

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

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

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

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

Borrador recomendación 8. Gestión del sistema.

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

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

A tan fin, la Comisión considera conveniente la creación de una agencia de Seguridad Social que garantice, no solo la oportuna simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia, sino la mejor aplicación de los principios de solidaridad, igualdad en el trato y equidad entre generaciones que informan el sistema español de Seguridad Social.

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

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

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

Borrador recomendación 9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

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

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

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

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

Borrador recomendación 10. Lucha contra el fraude.

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

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

La lucha contra el fraude debe seguir comportando la aprobación de planes conjuntos entre Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior, de modo que, en la medida de lo posible, todas estas administraciones puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos para la consecución de los siguientes objetivos:

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

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

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

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

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

Borrador recomendación 11. Contributividad.

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

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

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

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

Borrador recomendación 12. Edad de jubilación.

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

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

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

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

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

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

Asimismo, la jubilación anticipada sigue utilizándose a menudo como una fórmula de regulación del empleo. A juicio de la Comisión, esta práctica debe modificarse reservándose esta modalidad de jubilación a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y que opten por acogerse a ella. En este punto, la Comisión

considera esencial, previa identificación del colectivo, analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada, poniendo especial atención en la forma de acceso a la misma -voluntaria o forzada por las circunstancias-, los supuestos de carreras de cotización prolongadas y el sector de actividad en que se produzca la jubilación. A la vista de dicho análisis –una vez determinada la situación de aquellas jubilaciones anticipadas en las que la aplicación de coeficientes reductores pueda producir un efecto inequitativo- el Gobierno propondrá una respuesta, en el plazo máximo de 3 meses, a la Comisión del Pacto de Toledo.

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

Borrador recomendación 13. Prestaciones de viudedad y orfandad.

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

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

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

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

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

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

En relación con la orfandad, la Comisión constata el cumplimiento de la recomendación de 2011 de ampliar hasta 25 años el límite de edad de la pensión. También

entiende que la progresiva reformulación de la pensión de viudedad debería llevar aparejada una mejora de las pensiones de orfandad, especialmente en la cuantía.

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

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

Borrador recomendación 14. Suprimida.

Borrador recomendación 15. Solidaridad y garantía de suficiencia.

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

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

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

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

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

La Comisión reitera su apoyo al mantenimiento de las cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión de nuestro sistema, con objeto de asegurar un umbral mínimo de rentas a todos los pensionistas que no dispongan de rentas alternativas. No

obstante, la cuantía de tales complementos no debe ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento para no desincentivar la cotización.

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

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

Borrador recomendación 16. Sistemas complementarios.

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

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

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

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

regular fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios.

Borrador recomendación 17. Mujeres y Seguridad Social.

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

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

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

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

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

enlace con la jubilación, teniendo presente su particular relevancia para las carreras profesionales cortas o irregulares y otras circunstancias que afectan, de manera particular, a las mujeres.

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

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

Finalmente, debe hacerse efectivo el principio de transversalidad en la elaboración de cualquier normativa o en la adopción de cualquier política, de modo que el impacto de género sea objeto de un análisis específico y destacado, reforzando la intervención técnica de los organismos públicos independientes.

Propuesta recomendación 17 bis. Juventud y Seguridad Social.

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

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

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

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

Borrador recomendación 18. Personas con discapacidad.

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

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

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

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

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

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

En particular, la Comisión estima necesario seguir introduciendo modificaciones en la normativa de Seguridad Social que afecten, entre otras cuestiones, al régimen

jurídico de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente y a su compatibilidad con la realización de un trabajo, evitando la litigiosidad existente en este ámbito.

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

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

Borrador recomendación 19. Trabajadores migrantes.

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

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

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

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

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

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

migración sea un fenómeno beneficioso y sea percibido como tal por la sociedad de acogida.

Borrador recomendación 19 bis. Seguridad Social y Economía Digitalizada.

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

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

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

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

En segundo término, las características de las actividades desarrolladas a través de plataformas digitales pueden generar tensiones en la aplicación del tradicional esquema protector basado en el empleo estable y a tiempo completo. En concreto, la trazabilidad de la actividad desarrollada en el entorno digital –el ajuste del tiempo de prestación de servicios–, la intermitencia o incluso el carácter esporádico de esta modalidad de trabajo atípico pueden plantear un problema serio de ‘infra cotización’ y, como consecuencia de ello, de insuficiencia protectora. En el plano individual, este

anómalo funcionamiento del sistema podría traducirse en prestaciones incapaces de garantizar suficiencia y adecuación; en el plano colectivo, tal insuficiencia amenaza con socavar las bases de la legitimidad del sistema de reparto, con sus efectos inmediatos en la solidaridad en que se basa ese mismo sistema.

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

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

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

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

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

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

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

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