

Dictamen 6 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
28 DE JULIO DE 2021

Sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 806-2021

Colección Dictámenes

Número 6/2021

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, agosto de 2021

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-24084-2021

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 28 de julio de 2021 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 8 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Dicha solicitud fue traslada-

da a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria de análisis de su impacto normativo, en la que se justifica la oportunidad de la propuesta, se describe el contenido y el análisis jurídico de las medidas que contempla a lo largo de su articulado y se analizan los diferentes impactos que surtirá su aplicación, en términos de adecuación de la norma al orden de

distribución de competencias, al impacto económico y presupuestario de las distintas medidas que se introducen, así como a su impacto por razón de género; en la familia, infancia y adolescencia; en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, incluyéndose asimismo una última consideración sobre la valoración *ex post*.

El mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social constituye uno de los principios rectores de la política social y económica, reconocido por la Constitución. Esta última incorpora asimismo la garantía institucional de la existencia misma de la Seguridad Social, en su artículo 41 CE, junto con la introducción del principio de la protección con carácter universal de las situaciones de necesidad, así como la suficiencia de la protección dispensada por el sistema público.

Valga recordar asimismo, por su estrecha relación con el Anteproyecto objeto de dictamen, la trascendencia del mandato constitucional (art. 50 CE) que encomienda a los poderes públicos “garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

Por su parte, en el contexto comunitario, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre Social Europea de Gotemburgo de noviembre de 2017, dedica su Principio 15 a las “Pensiones y prestaciones de vejez”, estableciendo que trabajadores por cuenta ajena y por cuenta pro-

pia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a la hora de adquirir derechos de pensión así como el derecho de toda persona a obtener los recursos que le garanticen una vejez digna.

En el Informe conjunto sobre pensiones, del Comité de Política Económica y del Comité de Protección Social de la Unión Europea se enfatizaba igualmente la interdependencia entre los objetivos de adecuación y sostenibilidad de las pensiones. A esa misma conclusión llegaban, desde sus distintos enfoques y objetos de análisis, las conclusiones del Informe de Adecuación de las Pensiones de 2018, del Comité de Protección Social de la Unión Europea, así como del Informe sobre el Envejecimiento del mismo año, del Comité de política Económica y la Comisión Europea.

Las modificaciones en la normativa de Seguridad Social vienen siendo una constante en España a lo largo de las últimas décadas, formando parte de un proceso de continua adaptación y anticipación de las principales instituciones de la protección social, entre las que el sistema de pensiones ocupa un lugar protagonista, a los sucesivos cambios sociales y económicos. Un rasgo genuino en el caso español ha sido la búsqueda de la correlación de fuerzas políticas y sociales a la hora de abordar las principales reformas en esta materia, mediante la que se ha procurado ir forjando los objetivos comunes a través de acuerdos que, cuando se han conseguido, han refor-

zado la efectividad de las medidas adoptadas, a las que han conferido una mayor legitimación social.

A partir de 1995, el proceso se institucionalizó a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en torno a las recomendaciones del Pacto de Toledo, que desde entonces orientarían las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar su viabilidad y mejora. A ello hay que añadir una intensa participación de los agentes sociales, a través de los sucesivos acuerdos suscritos con el Gobierno en el marco del diálogo social, que han precedido a la mayor parte de las modificaciones sustanciales para el sistema.

De toda la secuencia histórica de reformas sucesivas que ha encarado el sistema de pensiones en el periodo constitucional cabe destacar, por su proximidad con el texto objeto de dictamen, la abordada en 2011. En un contexto económico y de empleo muy desfavorable, tras la aprobación de las Recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los diputados el 25 de enero de 2011, se alcanzó el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas de ámbito estatal.

Pieza sustancial del mismo fue el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones. El Acuerdo introdujo una serie de importantes reformas para asegurar la sostenibilidad financiera y la viabilidad futura del

sistema de Seguridad Social que se adelantaron, sin ánimo de exhaustividad, en materias como la edad de jubilación, la forma de cálculo de la pensión, los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral y mejora de la acción protectora, así como la previsión de que, a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarían por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. La mayor parte del contenido del Acuerdo fue recogido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, la última gran reforma del sistema, que entraría en vigor en 2013 y se aplicaría gradualmente hasta completarse en 2027. El CES tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el contenido de dicha reforma en su Dictamen 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estableció que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisaría el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011. Mediante el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo,

se encomendó al Gobierno la creación de un comité de expertos independientes para la elaboración de un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo. Más adelante tuvo lugar la aprobación de la Ley 23/2013, e 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

La norma, elaborada fuera del diálogo social, diseñaba el factor de sostenibilidad que, con carácter automático, permitiría vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas a partir de 2019. Además, instauró un nuevo índice de revalorización de las pensiones (IRP), que se aplicaría a partir de 2014, sustituyendo al sistema de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año, sistema instaurado legalmente a partir de la Ley 24/1997, de Consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018, aprobada tardíamente en el mes de julio y determinada por las peculiaridades de la legislatura y el curso de los acontecimientos políticos, planteó la inaplicación durante los ejercicios 2018 y 2019 del factor de revalorización en la cuantía que correspondería (0,25 por 100), introduciendo un incremento excepcional

para las pensiones públicas equivalente al del Índice de Precios al Consumo (IPC), posponiendo la aplicación del factor de sostenibilidad y remitiéndose al acuerdo que se alcanzara en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.

Tras la entrada de un nuevo Gobierno en funciones, el Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de Seguridad social, contemplaba la intención de actualizar las pensiones al 0,9 por 100 desde el 1 de enero de 2020. Recién formado el nuevo Gobierno, se aprobó el Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social, contemplando una nueva revalorización de las pensiones y otras prestaciones del 0,9 por 100 y la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en caso de inflación superior a dicho incremento.

El 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, veinticinco años después de su creación y once tras su última renovación. Como contenidos esenciales del documento, que incluye veintidós Recomendaciones, hay que destacar por su estrecha relación con el contenido del Anteproyecto la defensa, como punto de partida (Recomendación 0), del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones y la re-

afirmación del compromiso de mantenimiento del sistema de reparto y principios de solidaridad inter e intrageneracional, la suficiencia de prestaciones, la equidad en el reparto de las cargas y la responsabilidad pública. Son numerosos los contenidos del Pacto de Toledo que encuentran su reflejo en el Anteproyecto.

Así, sin ánimo de exhaustividad, destaca la profundización en el objetivo de consolidación del principio de separación de las fuentes de financiación (Recomendación 1), estableciendo que el Estado deberá asumir los denominados “gastos impropios” que hasta ahora venían siendo financiados con cargo a cotizaciones sociales con el objetivo de acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos del sistema en el horizonte máximo de 2023. Asimismo resulta relevante la reanudación del consenso sobre la actualización periódica de las pensiones y el mantenimiento de su poder adquisitivo alrededor del referente de la evolución del IPC (Recomendación 2.^a), lo que supone la reversión de la reforma de 2013. Tiene su traducción también en el Anteproyecto la creación de una agencia de la Seguridad Social para la gestión integrada de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones (Recomendación 8: Gestión del sistema). La Recomendación 12, por su parte, relativa a la Edad de jubilación preconiza fomentar la permanencia de los trabajadores en activo y atender a las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral pueda generar en determinados

colectivos, así como estudiar el efecto de los coeficientes reductores en la jubilación anticipada, materias que aborda en profundidad el Anteproyecto.

Unido a lo anterior, no cabe obviar el carácter estructural de las reformas en el ámbito de las pensiones, por lo que parte de los objetivos y medidas del Anteproyecto se corresponden con lo contemplado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), a través del que se recibirá el apoyo financiero del Fondo de Recuperación europeo *Next Generation EU*. En concreto, el Componente 30 del PRTR se dedica a la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, señalándose entre sus objetivos asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, mantener el poder adquisitivo de sus prestaciones, preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional.

Buena parte de las principales reformas contempladas en el Plan, a su vez inspiradas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, se incorporan a este Anteproyecto, en concreto, el avance en la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones conforme al IPC, los incentivos a la alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal; o la sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional.

Las recomendaciones del Pacto de Toledo, recogidas en buena medida en el PRTR, constituyeron la base de las nego-

ciaciones entre Gobierno e interlocutores sociales que culminaron en el Acuerdo de la Mesa de Diálogo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, suscrito el 1 de julio de 2021 entre Gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal.

Este Acuerdo, del que surge directamente el Anteproyecto objeto de dictamen, pues se incorporó al mismo como anexo, ha supuesto la recuperación del marco de consenso del diálogo social en esta materia, transcurridos ya más de diez años desde la aprobación a comienzos de 2011 del mencionado Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones.

El nuevo Acuerdo incorpora siete bloques de medidas: (I) la nueva fórmula de revalorización para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, revirtiendo la reforma de 2013; (II) Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación, revisando a tal fin los incentivos y desincentivos vigentes y otros aspectos de la regulación en las modalidades de jubilación anticipada voluntaria, involuntaria, anticipada por razón de actividad, jubilación demorada y jubilación activa, la jubilación forzosa del trabajador, así como la cotización para trabajadores mayores de 62 años en procesos de IT; (III) Forta-

lecimiento de la estructura de ingresos del sistema y culminación del principio de separación de fuentes; (IV) Nuevo sistema de cotización por ingresos reales y mejora de la protección social en el RETA a partir del 1 de enero de 2022; (V) Medidas para preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional, con el compromiso de negociar la sustitución del factor de sostenibilidad por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que opere a partir de 2027; (VI) Otras medidas de mejora de la gestión y la calidad de la acción protectora, entre las que se incluyen: la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad y la revisión de la regulación del acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho: la mejora de la base reguladora de las prestaciones de incapacidad temporal en los casos de personas trabajadoras con contrato fijo-discontinuo; el mantenimiento con carácter indefinido de la conocida como “cláusula de salvaguarda”; el compromiso de desarrollo reglamentario de la cotización de los becarios así como de la revisión y actualización de las bases de cotización en los convenios especiales de cuidadores familiares no profesionales de personas en situación de dependencia y (VII) integración del texto normativo del Anteproyecto objeto de dictamen como anexo inseparable del acuerdo, sin perjuicio del compromiso de ir concretando el resto de contenidos no incorporados al mismo pero contemplados en el Acuerdo.

En el proceso permanente de cambios normativos en materia de Seguridad Social, han sido numerosas las ocasiones en las

que el CES, desde los primeros momentos de su creación, ha tenido la oportunidad de pronunciarse. Sin ánimo de exhaustividad, valga recordar el Dictamen 1/1993, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; el Dictamen 2/1994, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Seguridad Social; el Dictamen 8/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social; el Dictamen 2/2003, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; el Dictamen 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social; el Dictamen 13/1996, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o el Dictamen 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley en Medidas de Seguridad Social.

Por su estrecha relación con el contenido del Anteproyecto, destacan el Dictamen 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, así como el Dictamen 7/2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Asimismo, el CES emitió su Dictamen 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social; el Dictamen 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social así como el Dictamen 14/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

Desde esta institución se han abordado también, en varios informes a iniciativa propia, cuestiones directa o indirectamente relacionadas con la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, como es el caso del Informe 2/1999, *La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo*, el Informe 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*, el Informe 4/2000, *La protección social de las mujeres*, el Informe 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, el Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* o el Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*.

Asimismo, anualmente el CES trata en la Memoria socioeconómica y laboral las cuestiones relacionadas con las reformas de la Seguridad Social y el desarrollo del Pacto de Toledo, así como la evolución de las principales magnitudes del sistema, incluyendo su situación financiera y la evolución de las distintas prestaciones y sus beneficiarios.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley se estructura en un artículo único, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo único modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, a través de dieciséis apartados:

Uno. Se modifica el artículo 58, relativo a la revalorización y garantía de mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones, estableciéndose la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior y garantizándose que en el caso de inflación negativa, el importe de las pensiones no varíe al comienzo del año.

Dos. Se modifica el apartado 4 del artículo 144, relativo a la duración de la obligación de cotizar, añadiendo un segundo párrafo en el que se prevé que las empresas tendrán derecho a una reducción del 75 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de aquellos trabajadores que hubieran cumplido la edad de 62 años.

Tres. Se modifica el artículo 152, relativo a la cotización con sesenta y cinco o más años, estableciendo que las empresas y las personas trabajadoras quedarán exentas de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de dichas contin-

gencias, respecto de los trabajadores por cuenta ajena y de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a). Asimismo, determina los supuestos en los que no será aplicable esta exención, su extensión, y la forma en la que deberá llevarse a cabo el cómputo de los períodos de exención. De esta forma, dejan de exigirse los periodos de cotización contemplados en la legislación vigente, así como tampoco se exige que el trabajador tenga un contrato indefinido.

Cuatro. Modifica el artículo 206 relativo a la jubilación anticipada por razón de la actividad, donde se prevé que la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a) podrá ser rebajada por real decreto, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten el mínimo de actividad que se establezca.

Se modifica la legitimación para el inicio del procedimiento, que deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena, y por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando

se trate de trabajadores por cuenta propia. Se realiza una remisión a lo que reglamentariamente se determine, en el marco del diálogo social, respecto de los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes, y se crea una comisión encargada de evaluar y, en su caso, instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores. Finalmente, se prevé el establecimiento de un procedimiento para la revisión de los coeficientes reductores de edad, con una periodicidad máxima de diez años.

Cinco. Se introduce un nuevo artículo 206 bis. Jubilación anticipada en caso de discapacidad, que formalmente supone una novedad, al regularse de manera autónoma la jubilación anticipada por discapacidad, aunque desde el punto de vista del contenido reproduce el artículo 205.2 con la única modificación del nombre del Ministerio competente en la materia. Se mantiene así el procedimiento de reconocimiento de coeficientes reductores en los supuestos de jubilación anticipada en personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por 100, o con grado igual o superior al 45 por 100 siempre y cuando se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida.

Seis. Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 207, relativo a la jubilación anticipada por causa no imputable al tra-

bajador. El apartado 1 introduce, junto a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores.

En el apartado 2 se establece que en estos supuestos, la pensión será objeto de reducción por cada mes o fracción de mes (actualmente, por cada trimestre o fracción de trimestre) que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 205.1.a), mediante la aplicación de unos coeficientes que resultan del cuadro inserto en el Anteproyecto, en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación; coeficientes que se modifican respecto a los que recoge la normativa actual.

Siete. Se modifica el artículo 208, sobre jubilación anticipada por voluntad del interesado. En concreto, la letra b) del apartado 1 incorpora en el cómputo del período para acceso a esta modalidad de jubilación el período de prestación del servicio social femenino obligatorio, mientras que el apartado 2 modifica los coeficientes de reducción de la prestación en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación. Por otra parte, se incorpora un nuevo apartado 3, que excluye de la aplicación de este precepto al trabajador que esté percibiendo el subsidio por

desempleo del artículo 274, y lo haya hecho durante al menos tres meses, al que le será de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador.

Ocho. Se modifican los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 210, sobre la cuantía de la pensión. Para los casos en que se acceda a la pensión a una edad superior a la legalmente establecida, se incrementa el porcentaje adicional y se prevé que pueda ser sustituido por una cantidad a tanto alzado o incluso por un sistema combinado. Asimismo, se regula la forma de aplicar los coeficientes por anticipación de la edad de jubilación distinguiendo entre aquellos trabajadores cuya pensión de jubilación supera el límite de la cuantía inicial de aquellos otros cuya pensión de jubilación no lo supera, así como entre los trabajadores que acceden a la jubilación de forma voluntaria de aquellos cuya jubilación anticipada es por causa no imputable al trabajador.

Nueve. Se modifica el artículo 214, sobre pensión de jubilación y envejecimiento activo, de forma que se retrasa un año el acceso a la misma, se aclara que tendrán acceso a esta modalidad de jubilación los trabajadores por cuenta ajena, ya lo sean a tiempo completo o parcial, así como los trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, se elimina el apartado 6 de este artículo, que preveía determinadas obligaciones para las empresas que contrataran a un trabajador jubilado.

Diez. Se modifica el artículo 311 del TRLGSS. “Cotización con sesenta y cinco o más años de edad”. El precepto exime de la

cotización a la Seguridad Social a los trabajadores autónomos con sesenta y cinco o más años de edad, salvo por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a que se refiere el artículo 205.1.a) y continúen trabajando. De este modo, dejan de exigirse los periodos de cotización contemplados en la legislación vigente.

Once. Se añade una nueva disposición adicional, la trigésima octava, que prevé el seguimiento de la revalorización de las pensiones en garantía del mantenimiento de poder adquisitivo de las mismas, estableciendo el compromiso del Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de realizar, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo. En caso de desviación, se incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Doce. Se añade una nueva disposición adicional, la trigésima novena. “Modificación del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre”, donde se establece un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, y en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, para que el Gobierno proceda a la adaptación del marco regulador establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para

establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Trece. Se añade una nueva disposición transitoria, la trigésima primera, “Aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones”, que establece una aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones, cuya entrada en vigor está prevista para 1 de enero de 2024, siendo el plazo de transitoriedad de 10 años a partir de esa fecha. Los nuevos límites solo resultarán de aplicación en la medida en que la evolución de la pensión máxima del sistema absorba completamente el efecto del aumento de coeficientes respecto a los vigentes en 2021.

Sin perjuicio de ello, seguirán siendo de aplicación las reglas de acceso a la modalidad de jubilación anticipada por voluntad del interesado previas a la entrada en vigor de esta Ley a las personas a las que se refiere el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 210, siempre que la extinción del contrato de trabajo que da derecho al acceso a esta modalidad de jubilación anticipada cumpla alguna de las condiciones previstas en la norma. Cabe recordar que el segundo párrafo del artículo 210.3 establece que una vez aplicados los referidos coeficientes reductores, el importe resultante de la pensión no podrá ser superior a la cuantía que resulte de reducir el tope máximo de

pensión en un 0,50 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación.

Catorce. Se modifica el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta, relativa a la aplicación de legislaciones anteriores para causar derecho a pensión de jubilación. Se elimina el límite temporal que tenía establecido, relativo a las pensiones de jubilación que se causen antes de 1 de enero de 2022, de forma que la previsión de esta disposición se aplicará a todos los trabajadores que causen una pensión de jubilación en los términos previstos, manteniendo el derecho de opción si la legislación vigente en la fecha del hecho causante de la misma fuera más beneficiosa.

Quince. Se modifica la disposición adicional trigésima segunda, destinada a la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo, con la finalidad de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemple anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de una serie de conceptos que permitan culminar la separación de fuentes en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020, así como el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.

Dieciséis. Se adecúa el texto de la disposición transitoria undécima, sobre la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, dirigida a exonerar de la aplicación de lo previsto en el párrafo

primero del artículo 206.6 (anteriormente 206.3) a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, a los que les seguirá siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior.

Disposición adicional primera.

Creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social

Se establece un plazo de seis meses para que el Gobierno apruebe un Proyecto de Ley para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

Disposición adicional segunda.

Mecanismo de equidad intergeneracional

Se prevé el establecimiento de un mecanismo de equidad intergeneracional, previa negociación en el marco del diálogo social, que operará a partir de 2027, en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social que se deroga expresamente.

Disposición derogatoria única.

Derogación normativa

Se establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan

a lo dispuesto en el Anteproyecto, así como una disposición derogatoria específica que afecta expresamente al artículo 211 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en atención a lo dispuesto en la disposición adicional segunda.

Disposición final primera.

Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre

Se modifica la disposición adicional décima relativa a las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación para establecer que los convenios colectivos no podrán contemplar cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años, contemplando también una serie de condiciones y recogiendo una excepción con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. Así, se prevé que este límite pueda rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por 100 de las personas ocupadas en las mismas, con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género.

Igualmente, se añade una nueva disposición transitoria novena, relativa a la aplicación temporal de lo establecido en la disposición adicional décima para los convenios colectivos suscritos a partir de la entrada en vigor de esta Ley. En aquellos suscritos con anterioridad, las cláusulas de jubilación forzosa podrán

aplicarse hasta tres años después de la finalización de la vigencia inicial pactada en el convenio.

Disposición final segunda. Entrada en vigor

Se establece que la norma entrará en vigor el día 1 de enero de 2022.

3. Observaciones generales

El sistema público de pensiones constituye uno de los principales pilares del Estado de Bienestar, primordial fuente de ingresos de las personas trabajadoras que alcanzan la vejez y un elemento neurálgico de la cohesión social, altamente valorado por la población. Las pensiones públicas conforman además el principal programa redistributivo del esquema español de protección social, contribuyendo decisivamente a prevenir el riesgo de pobreza entre las personas de mayor edad. De ahí la importancia de garantizar el principio de suficiencia de las pensiones y la sostenibilidad del sistema ante los retos demográficos y los derivados de los cambios sociales y del mercado de trabajo. Entre ellos, sobresale el avance del envejecimiento demográfico, que afecta a nuestro país de forma especialmente aguda por el volumen de la generación del *baby-boom*, junto con otros desafíos como las transformaciones en el mundo del trabajo o el cambio de paradigma que supone la digitalización de las economías. A ello se superponen las con-

secuencias sociales de la pandemia por COVID-19 y su impacto en el conjunto de la protección social, que refuerzan la importancia de la solidez de los sistemas de pensiones.

Desde hace varias décadas, numerosas y sucesivas reformas vienen encarando la necesidad de adaptación permanente del sistema, siguiendo la hoja de ruta del Pacto de Toledo y con la decisiva aportación del consenso en el marco del diálogo social en la mayor parte de las ocasiones. En este contexto, resulta ineludible en opinión del CES abordar nuevas reformas que proporcionen seguridad a quienes se encuentran ahora en situación de pensionistas y satisfagan el derecho a la jubilación y a pensiones adecuadas y suficientes de las siguientes cohortes de trabajadores, afianzando las bases del sistema público de reparto, atajando la incertidumbre sobre la evolución de este componente fundamental de la cohesión social, y garantizando su financiación en el largo plazo.

El CES valora positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiendo que responde con fidelidad a lo acordado en el marco del diálogo social y avanza en el cumplimiento de las recomendaciones aprobadas en noviembre de 2020 por el Pleno del Congreso de los Diputados en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo. Así, en opinión de este Consejo, el texto objeto de dictamen contribuye a reforzar el principio constitucional de suficiencia de las pensiones, mediante su adecuación y actualización periódica, respetando los principios de contributividad y solidaridad inherentes al modelo español, al tiempo que avanza en la introducción de elementos que refuerzan la indispensable sostenibilidad del sistema.

El CES considera necesario poner en valor la dinámica del diálogo social y de búsqueda del acuerdo que han presidido la gestación de este Anteproyecto. El consenso concitado en el Acuerdo tripartito alcanzado en la mesa de diálogo social entre Gobierno y organizaciones sindicales y empresariales más representativas en torno a un primer conjunto de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, articuladas de forma precisa en el Anteproyecto objeto de dictamen, representa un valioso activo para asegurar su estabilidad a medio y largo plazo. Este Consejo entiende que, como demuestran anteriores experiencias, el pacto con los interlocutores sociales alcanzado en el marco del diálogo social refuerza la legitimación social de las medidas

que se adoptan y contribuirá a allanar el camino de su aplicación. Esta última se verá también facilitada por el hecho de tratarse de un texto articulado elaborado de forma particularmente acertada desde un punto de vista técnico, emanado asimismo del acuerdo.

El Anteproyecto recupera el mecanismo de revalorización de las pensiones aplicado hasta el año 2014, basado en la evolución del IPC, utilizando en esta ocasión como referencia el dato medio registrado cada año por este indicador, e incorporando una revisión quinquenal de sus efectos para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Se sustituye así el índice de revalorización de las pensiones, regulado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Cabe recordar que ya en su día, con ocasión del correspondiente Dictamen 7/2013 sobre el Anteproyecto de dicha norma, el CES manifestó sus objeciones al nuevo mecanismo de revalorización, en tanto que entendía que su aplicación podía conllevar una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. En este sentido, el CES valora positivamente el nuevo método de revalorización que introduce el Anteproyecto, considerando que contribuye a garantizar la suficiencia de las pensiones, dando cumplimiento a la 2.^a Recomendación del Pacto de Toledo, sobre mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.

Unido a lo anterior, el texto objeto de dictamen profundiza en la sostenibilidad social de las medidas, aspecto que se incorpora acertadamente a la propia denominación del Anteproyecto y que viene respaldado por el reforzamiento de la equidad intergeneracional que supondrá la próxima introducción de un nuevo factor de sostenibilidad que sustituya al de la Ley 23/2013, bajo la premisa de que el mayor esfuerzo para el sistema que va a implicar la entrada en la edad de jubilación de los *baby boomers* se reparta de forma equitativa entre varias generaciones y no recaiga sobre una sola. Valga recordar a este respecto la nueva Recomendación 17 bis del Pacto de Toledo, referida a la Juventud y la Seguridad Social, que advierte de la necesidad de que las personas jóvenes sean protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social, siendo imprescindible que recuperen la confianza en el sistema mediante la adopción de medidas que les hagan partícipes de la necesidad de su preservación.

El Anteproyecto contribuye, en opinión del CES, al necesario equilibrio entre el mencionado objetivo de sostenibilidad social y el de sostenibilidad financiera. Respecto a esta última, el CES considera que el Anteproyecto avanza en el cumplimiento de la 1.ª Recomendación del Pacto de Toledo, sobre Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero, a través del fortalecimiento de la estructura de ingresos mediante

transferencias del Estado. A juicio de este Consejo, la necesaria conciliación entre la sostenibilidad financiera del sistema y la garantía de suficiencia y adecuación de las pensiones públicas, requiere actuar en este ámbito, de manera que aquellos gastos que hasta ahora venía sufragando la Seguridad Social y que están fuera del ámbito contributivo, acaben siendo asumidos en su totalidad por el Estado, a través de financiación tributaria, sin perjuicio de otras aportaciones que el Estado pudiera realizar en su condición de garante del sistema, tal y como recomienda el Pacto de Toledo.

Por otra parte, como reflejo del Acuerdo y en coherencia con la Recomendación 12.ª del Pacto de Toledo, se abordan medidas para seguir aproximando la edad efectiva a la edad legal de jubilación, reforzando el principio de voluntariedad, que son valoradas favorablemente por este Consejo. El CES considera que los cambios introducidos en las condiciones de acceso a las diferentes modalidades de jubilación distintas de la ordinaria contempladas por el Anteproyecto mejoran el sistema actual, profundizando en el modelo de incentivos y desincentivos en vigor al que aportan mayor flexibilidad; en el caso de la jubilación anticipada, mediante la consideración mensual y no trimestral de los coeficientes reductores, la mejora de la mayoría de estos y su reordenación de manera más adecuada, lo que puede estimular efectivamente la decisión de alargar la permanencia en el empleo.

Unido a lo anterior, el Anteproyecto distingue adecuadamente las distintas

situaciones que pueden dar origen a las diferentes modalidades de jubilación, ampliando las causas de acceso a la jubilación anticipada involuntaria, lo que permitirá que más personas trabajadoras se puedan acoger a los coeficientes reductores menos gravosos de esta modalidad. Además, entre otras medidas, el Anteproyecto promueve la jubilación demorada mejorando la regulación en vigor al no exigir periodos de cotización y al generalizar la aplicación de un 4 por 100 adicional en la cuantía de la pensión por cada año de mejora, y prevé el acceso a la jubilación activa una vez transcurrido un año desde la jubilación a edad ordinaria. En su conjunto, las medidas introducidas mejoran la coherencia interna del modelo de jubilación gradual y flexible y respetan la función social específica de cada una de las modalidades, por lo que merecen una valoración favorable por este Consejo.

Por otro lado, el CES aprecia el impacto positivo desde la perspectiva de género de algunas medidas incorporadas al Anteproyecto, que pueden contribuir a mejorar la posición las mujeres respecto a las prestaciones del sistema de Seguridad Social y mejorar su acceso al trabajo en igualdad efectiva con los hombres. Así, en primer lugar el Consejo valora favorablemente el fomento de la contratación indefinida de mujeres en sectores con escasa representación femenina que se introduce, vinculada a la excepción a la prohibición de las cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador por cumplimiento de una edad inferior a 68 años, al

contemplar el Anteproyecto la posibilidad de rebajar dicho tope hasta la edad ordinaria de jubilación, siempre que se contrate indefinidamente al menos a una mujer. El CES considera deseable que este enfoque continúe extendiéndose a la regulación de otros aspectos y modalidades de jubilación, a fin de coadyuvar a superar la segregación ocupacional y la brecha de género en pensiones.

En segundo lugar, el CES valora también positivamente la equiparación que se introduce en el Anteproyecto respecto a los derechos reconocidos por los periodos del servicio social femenino obligatorio a los que ya tenían los del servicio militar para acceder a las distintas modalidades de jubilación anticipada. Con el fin de que estos periodos de tiempo computen a los efectos de acreditar el periodo de carencia necesario para acceder a esta modalidad de jubilación, el Anteproyecto da un paso más en la equiparación de los derechos en esta materia entre hombres y mujeres.

Por su parte, con el objetivo de garantizar el principio de universalidad en las prestaciones que conforman el sistema de pensiones, el CES advierte de la necesidad de que las medidas incluidas en el Anteproyecto de Ley singularmente referidas a la revalorización de pensiones, los incentivos por jubilación demorada y la consideración del servicio social femenino obligatorio, se extiendan también al sistema de clases pasivas regulado en Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases pasivas del Estado.

Valga recordar que el texto objeto de dictamen inicia pero no agota el elenco de reformas que deberán acometerse para completar todos los objetivos contemplados en la hoja de ruta del diálogo social, en coherencia con las recomendaciones del Pacto de Toledo que el Anteproyecto concreta en buena medida. En este sentido, el Anteproyecto, además de avanzar en la concreción de varias de las recomendaciones de dicho Pacto, establece compromisos y plazos claros para proseguir con su desarrollo. A este respecto, el Consejo Económico y Social considera imprescindible mantener el mismo espíritu de consenso que ha presidido la elaboración de este

Anteproyecto a la hora de abordar ese desarrollo a lo largo de los próximos meses.

Para finalizar, el CES reconoce el esfuerzo realizado en el Anteproyecto para utilizar una redacción no sexista e inclusiva, en el que se debe seguir profundizando en la redacción definitiva de la norma, de modo que con ello se contribuya a avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Asimismo, el CES recomienda que se cumpla adecuadamente con el mandato de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

4. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras

medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

Madrid, 28 de julio de 2021

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

Voto particular que formulan los consejeros de ELA y CIG pertenecientes al grupo primero del CES

El Anteproyecto de Ley de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones mantiene la vía de ajustes y recortes marcada en la reforma de 2011. En consecuencia, las organizaciones sindicales ELA y CIG ya han mostrado su desacuerdo y han llamado a movilizaciones.

El 1 de julio los agentes que componen el “diálogo social” (CCOO, UGT, CEOE y el Gobierno del Estado) firmaron el Acuerdo de Pensiones. Con fecha de 8 de julio tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) y transcurridos 20 días, el 28 de julio, se ha aprobado el dictamen elaborado por esta institución.

El título del Anteproyecto indica que es el primer bloque de reforma de las pensiones y que se enmarca en el cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan presentado por el Gobierno del Estado a la Comisión Europea para poder acceder a los fondos europeos. Los documentos presentados a la Unión Europea se comprometían a aplicar una serie de recortes en las pensiones en dos fases. La primera debería aprobarse antes de finalizar 2021. La segunda el año que viene. La novedad respecto a los documentos conocidos anteriormente es que el MEI (el nuevo factor de sostenibilidad) no se aprobará en 2022 sino en el primer paquete de reformas.

Desde ambos sindicatos ya se realizó una valoración negativa del último Pacto de Toledo. Y es evidente que el Acuerdo de Pensiones es una prolongación del mismo. El denominado diálogo social ha sido (y como se ve, sigue siendo) un mecanismo de acompañamiento de los recortes de las pensiones con paz social. El acuerdo recupera la senda de épocas anteriores, en las que el diálogo social ha dado cobertura a los recortes en la cuantía de las nuevas pensiones o en el retraso de la edad de jubilación por diversas vías, como ocurrió en 2011 con la reforma “acordada” con Zapatero para, entre otras medidas, retrasar la edad de jubilación a 67 años.

Este acuerdo se ha firmado en un contexto en el que el movimiento de pensionistas ha estado en la calle de manera permanente desde inicios de 2018, lo que ha dado lugar a que, a partir de ese año, se hayan ido subiendo las pensiones al menos el IPC.

El CES debe de hacer una valoración negativa del Anteproyecto en cuanto que su contenido supone una reducción de las pensiones. Para justificar esta afirmación exponemos a continuación un resumen de las medidas más importantes del Anteproyecto, un apartado de conclusiones, y por último otro apartado de propuestas y reivindicaciones.

1. Contenido del acuerdo

Los principales puntos del acuerdo son los siguientes:

1. Revalorización de las pensiones en función del IPC, limitada en el tiempo

Las pensiones se van a incrementar cada año en función de la inflación media anual registrada en noviembre del año anterior. De esta manera se recupera la subida de las pensiones en función del IPC, lo que, como hemos indicado, en la práctica ya se estaba haciendo cada año en los presupuestos desde 2018.

Sin embargo, esta medida se establece solo para 5 años, ya que en ese momento “se revisará el mecanismo en el diálogo social”.

2. Recortes en la jubilación anticipada

2.a) *Modificación de los coeficientes reductores*

El acuerdo aumenta los coeficientes reductores de la jubilación anticipada voluntaria en varios casos, que son los que suponen la mayor parte de las jubilaciones anticipadas actuales: en los tres meses anteriores a la edad de jubilación ordinaria y los meses 24 y 23 anteriores. En el resto de los casos se reducen ligeramente. El objetivo es retrasar la jubilación anticipada, como indican los firmantes: “fomentar el desplazamiento voluntario de la edad de acceso a la jubilación”.

2.b) *Aplicación de los coeficientes reductores sobre la pensión, y no sobre la base reguladora*

Los coeficientes reductores de la jubilación anticipada se aplicarán sobre la cuantía de

la pensión, y no sobre la base reguladora. Esto supone que se reducirá la pensión de quienes tienen una base reguladora superior a la cuantía de la pensión máxima. Esta medida también pretende “el acercamiento voluntario de la edad de jubilación anticipada a la edad de jubilación ordinaria” para los trabajadores y trabajadoras con pensión más alta.

El acuerdo, con el habitual formato de realizar los recortes de las pensiones de manera progresiva, plantea un periodo transitorio de 10 años a partir de enero de 2014 para la entrada en vigor de esta medida.

3. Mecanismo de equidad intergeneracional (nuevo factor de sostenibilidad), cheque en blanco para recortar las pensiones

La medida más grave y peligrosa del acuerdo es el establecimiento del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) que va a sustituir al factor de sostenibilidad.

La disposición adicional acordada señala que “en sustitución del factor de sostenibilidad... se establecerá, previa negociación en el marco del diálogo social, un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027”.

Además, se da vía libre al Gobierno del Estado para que decida el contenido de dicho mecanismo, ya que se recoge que su concreción se tiene que hacer antes del 15 de noviembre en el diálogo social y, si no hay acuerdo, el Gobierno lo regulará, para

incorporarlo al Proyecto de Ley de reforma de las pensiones.

El MEI da al Gobierno de turno la posibilidad de aplicar recortes en “los parámetros principales del sistema”, es decir, en el cálculo de la pensión, en la edad de jubilación o en la revalorización de las pensiones.

Para los firmantes es necesario “recuperar el planteamiento de 2011, ante el problema que va a suponer “la jubilación de la generación del *baby boom* y el aumento de la esperanza de vida”:

- Cabe recordar que lo acordado en 2011 fue, textualmente, lo siguiente: “a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes”. Es decir, el factor de estabilidad se formuló como un mecanismo automático de ajuste de las pensiones. Se habilitaba al Gobierno para que recorte las (nuevas) pensiones si aumenta la esperanza de vida. Si la expectativa es vivir más años se recortan los ingresos mensuales. Y eso es lo que nos espera en la reforma de este año.
- En este sentido, las declaraciones del ministro Escrivá, afirmando que la generación del *baby boom* tendría

que recortar sus pensiones y/o jubilarse más tarde, son totalmente coherentes con lo firmado (tanto ahora como en 2011).

Por tanto, el nuevo MEI es la clave de la reforma:

- En principio, se había anunciado para el año 2022 (en la segunda parte de la reforma, junto a medidas como calcular la pensión en función de 35 años cotizados en lugar de 25), pero se va a adelantar.
- El factor de sostenibilidad no se deroga, se va a sustituir por otro.
- El factor de sostenibilidad no lo inventó Rajoy, se acordó por CCOO, UGT, CEOE y Zapatero en la reforma de 2011.

4. Nuevas reducciones de las cotizaciones sociales

Se ha demostrado la ineficacia de la política de reducir cotizaciones sociales (al igual que las bonificaciones a la contratación) a la hora de crear empleo. Solo sirve para aumentar los beneficios empresariales. Sin embargo, el acuerdo obvia esta evidencia, y plantea nuevas reducciones en las bonificaciones sociales, en el caso de trabajadores y trabajadoras de más de 65 años, así como la reducción de 75 por 100 de la cotización por IT en mayores de 62 años.

5. Temas pendientes de desarrollar

Quedan aspectos pendientes de desarrollar. Algunos de ellos, como la equiparación de la

pensión de viudedad para parejas de hecho a la de matrimonio tienen un mayor nivel de concreción que otras, mientras que la mayor indefinición se corresponde con el desarrollo de los convenios especiales para personas cuidadoras del sistema de dependencia.

La modificación de los porcentajes para el cálculo de la base reguladora, que se lle-

vó a cabo en 2011, perjudicó a todas las personas, pero especialmente a las mujeres, con una carrera profesional más corta. Pues bien, es evidente que, una vez más, los firmantes del acuerdo dejan de lado las medidas que deberían aplicarse para reducir la brecha de género que existe en las pensiones.

2. Conclusiones

- ELA y CIG denuncian la campaña de desinformación y propaganda llevada a cabo durante la negociación de la reforma de pensiones y a la hora de tratar de confundir a la población sobre lo realmente firmado.
- La reforma plantea graves recortes, que deben ser rechazados, tanto en la jubilación anticipada como los generados al sustituir el factor de sostenibilidad por el mecanismo de equidad intergeneracional (MEI). Se da así un cheque en blanco al Gobierno de turno para adoptar nuevas medidas en elementos como la edad de jubilación o el cálculo de las nuevas pensiones.
- Es necesario denunciar, una vez más, el Pacto de Toledo y su filosofía y, en consecuencia, todas las reformas y recortes que emanen del mismo y del mal llamado diálogo social, que viene funcionando como el acompañante necesario para los recortes. El empobrecimiento de las personas pensionistas tiene una clara responsabilidad política. Se trata de un debate político no técnico que tiene que ver con el reparto de la riqueza y sobre qué nivel de ingresos queremos garantizar a las personas pensionistas.

3. Reivindicaciones

- Que no se aprueben nuevos recortes en las pensiones, y que se dé marcha atrás a los recortes aprobados en las reformas de 2011 y de 2013.
- Fijar la pensión mínima en 1.080 euros.
- Crear empleo de calidad, subir los salarios por encima del IPC y fijar el SMI en 1.200 euros. Las reformas

laborales y de negociación colectiva han aumentado el poder empresarial, favoreciendo la extensión de la precariedad. Los salarios miserables suponen bajas cotizaciones sociales.

- Que se actúe sobre los ingresos de la Seguridad Social por vía impositiva. Aumentar el gasto en pensiones con el fin de mejorar el sistema. Reformar la política fiscal y perseguir

el fraude son la opción adecuada. Cuando hablamos de la opción de la financiación vía presupuestos nos referimos a la mejora de las prestaciones y el consiguiente aumento presupuestario y no a un simple ajuste contable, como es el caso.

- Que la gestión sobre las pensiones sea transferida a Galiza y Euskal Herria, como así se contempla en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Madrid, 29 de julio de 2021



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA