

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

13408 *Real Decreto 561/2025, de 1 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.*

Este real decreto tiene por objeto la modificación del Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. A pesar de su corta vigencia, se hace imprescindible esta modificación.

En primer lugar, se procede a dar nueva redacción al artículo 10, regulador de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en el que se dispone que estarán presentes en dicha Comisión de Seguimiento las organizaciones sindicales que tengan la condición de más representativas a nivel estatal en el año anterior a su designación. Recientemente, el Consejo de Estado, en el Dictamen n.º 430/2025, de 8 de mayo, correspondiente al proyecto relativo al aprobado Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores, ha señalado que donde la ley no distingue el reglamento no ha de distinguir. Por tanto, como el artículo 125 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, únicamente se refiere a organizaciones sindicales y empresariales de mayor implantación, sin concretar el ámbito territorial, el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, no puede hacer esta distinción. Mayor implantación que debe entenderse como «más representativas» en los términos previstos en la legislación laboral y sindical.

Así, ante la necesidad de convocar la citada Comisión de Seguimiento que, de acuerdo con el referido artículo 125 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se ha de hacer semestralmente, debe modificarse el artículo 10.

En segundo lugar, la modificación que se lleva a cabo en los artículos 12 y 13 encuentra su justificación en el informe que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) emitió el pasado 31 de marzo en cumplimiento de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, y del real decreto que ahora se modifica. Se trata del Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020, inclusive, para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050. En dicho informe se calcula el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB), utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea.

El informe concluye señalando que la AIReF constata que no se supera el límite establecido por la citada disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2 por ciento del PIB en promedio del periodo 2022-2050. Por lo tanto, no se requieren medidas adicionales. No obstante lo anterior, con el objetivo de mejorar la coordinación y simplificar el sistema actual, este organismo recomienda integrar la regla de gasto de pensiones alineándola con los objetivos y plazos del marco fiscal tanto europeo como nacional.

Además, señala la AIReF que es necesario homogeneizar los periodos de revisión, en cuanto que la regla de pensiones se revisa cada tres años y el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo tiene una vigencia de cuatro años, si bien es objeto de seguimiento anual.

Con el objeto de avanzar en el cumplimiento de esta recomendación y teniendo igualmente en cuenta la experiencia obtenida con este primer Informe de Evaluación, se considera necesario modificar algunos aspectos puntuales de los artículos 12 y 13 del Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero.

Por una parte, en el artículo 12, se incorpora la referencia tanto a la sostenibilidad del sistema público de pensiones como a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, se pretende con ello dar un primer paso en la homogeneización de las reglas propuestas por la AIReF incorporando en el análisis la sostenibilidad en el largo plazo. También se incluye una modificación para que la AIReF prepare un informe adicional antes del 1 de junio de 2026 para tener en cuenta los grandes *shocks* en los datos definitivos macroeconómicos de los últimos años y disponer de suficientes datos para evaluar las reformas económicas. En este sentido, conviene señalar las importantes revisiones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística sobre los datos del PIB para los años 2022 y 2023, revisiones que han sido generalizadas en los países de nuestro entorno y recogidas por EUROSTAT, reflejando fundamentalmente el impacto de la pandemia COVID-19 sobre las variables macroeconómicas más relevantes. Estos ejercicios de revisión siguen siendo importantes en el 2024 y 2025, por lo que, dado el impacto en el ejercicio de proyección que tienen y ante la incertidumbre de próximas revisiones, se considera necesario la preparación de ese informe adicional por la AIReF en el ejercicio 2026, reforzando con ello el sentido y propósito de la cláusula regulada en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo.

Por otra parte, se modifica el artículo 13, eliminando la expresión «del sistema» al referirse a las alternativas para incrementar los ingresos con el fin de dar un sentido más amplio y reforzar el principio de sostenibilidad.

Esta norma se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A estos efectos, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, dado el interés general que subyace en esta regulación, como es la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social. La norma es acorde con el principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados. Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, que constituye una de las razones que justifica su aprobación, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto al principio de transparencia, esta norma define claramente sus objetivos, reflejados tanto en esta parte expositiva como en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha sometido al trámite de audiencia e información pública mediante su publicación en el portal de internet del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y mediante audiencia directa a los agentes sociales. Por último, en relación con el principio de eficiencia, la norma no impone cargas administrativas para los ciudadanos.

Esta norma se adecua plenamente al orden constitucional de distribución de competencias, en concreto a la competencia exclusiva atribuida al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social por el artículo 149.1.17.^a de la Constitución Española.

La habilitación para la regulación contenida en el real decreto se encuentra en la disposición final octava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que habilita al Gobierno para dictar las normas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en dicho texto legal.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de la Ministra de Hacienda y del Ministro de Economía, Comercio y Empresa, con la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, de

acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de julio de 2025,

DISPONGO:

Artículo único. Modificación del Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

El Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, queda modificado como sigue:

Uno. El apartado 2 del artículo 10 queda redactado en los siguientes términos:

«2. Tendrán representación en la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social las organizaciones sindicales de mayor implantación en el año anterior a su designación y las organizaciones empresariales que tengan capacidad representativa en los términos del primer párrafo de la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en el año anterior a su designación. Los representantes de estas organizaciones serán designados por sus respectivos órganos de dirección.»

Dos. El artículo 12 queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 12. *Informe de Evaluación de las medidas para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones.*

El Informe de Evaluación de las medidas para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones incluirá las siguientes previsiones:

a) De conformidad con lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, antes del día 1 de abril de 2025 y cada tres años, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) emitirá y publicará un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020, inclusive, tanto sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones como sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050.

Para tener en cuenta los grandes *shocks* en los datos definitivos macroeconómicos de los últimos años y disponer de suficientes datos para evaluar las reformas económicas, la AIReF deberá preparar un informe adicional antes del 1 de junio de 2026.

b) A efectos de la emisión de dicho informe, se entenderán comprendidos en el sistema público de pensiones tanto el sistema de la Seguridad Social como el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado.

c) La AIReF cuantificará de forma conjunta el impacto de las medidas adoptadas sobre los ingresos del sistema para el periodo 2022-2050 en porcentaje del PIB para este periodo.

En todo caso, para realizar la cuantificación, deberán tomarse en consideración las siguientes medidas:

1.^a Las que tengan impacto directo en los ingresos del sistema público de pensiones, como son las referidas a la elevación de las bases máximas y mínimas de cotización, la elevación de los tipos de cotización y el establecimiento de cotizaciones adicionales como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cuota adicional de solidaridad.

2.^a Las que afecten al número de personas obligadas a cotizar, así como las reformas del mercado de trabajo y de otras normas laborales o de empleo que incidan estructuralmente, de manera directa o indirecta, en los ingresos del sistema público de pensiones.

d) El impacto medio anual del conjunto de las medidas sobre los ingresos del sistema se descontará del gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 previsto en el último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea actualizado con los últimos datos observados que se hayan publicado por el Instituto Nacional de Estadística o las fuentes oficiales oportunas, dando como resultado el gasto neto estimado.

Para la elaboración del citado Informe de Evaluación se utilizarán los supuestos macroeconómicos y demográficos que se hayan establecido en el último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea cuando no se disponga de datos observados.

A efectos de evaluar el gasto medio bruto público en pensiones del Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones proporcionará a la AIReF una serie actualizada con los últimos datos observados del gasto bruto en pensiones según la definición del Informe de Envejecimiento y del PIB que se hayan publicado por el Instituto Nacional de Estadística completada desde el último dato observado hasta 2050 con las tasas de crecimiento de ambas variables en el último Informe de Envejecimiento o actualización publicada por el Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento de la Unión Europea.

e) Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento, actualizado con los últimos datos observados que se hayan publicado por el Instituto Nacional de Estadística o las fuentes oficiales oportunas, no supere el 15 por ciento del PIB.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento.

f) Una vez elaborado el Informe de Evaluación, la AIReF lo remitirá en el mismo día de su publicación al Gobierno para la valoración de sus conclusiones.

El Gobierno remitirá el Informe de Evaluación, para su conocimiento, a los interlocutores sociales y a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.»

Tres. El artículo 13 queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 13. *Informe de impacto de las posibles medidas para eliminar el exceso de gasto neto estimado en pensiones.*

El Informe de impacto de las posibles medidas para eliminar el exceso de gasto neto estimado en pensiones se realizará según lo dispuesto en los siguientes párrafos:

a) Si en el Informe de Evaluación, regulado en el artículo anterior, la AIReF concluye que el gasto neto estimado en pensiones del periodo 2022-2050 supera

el 13,3 por ciento del PIB, el Gobierno deberá proponer una serie de medidas destinadas a eliminar el exceso de gasto neto en pensiones estimado.

Dichas medidas podrán ir dirigidas a un aumento de las cotizaciones sociales u otra fórmula alternativa de incrementar los ingresos o una reducción del gasto en pensiones en porcentaje de PIB, o una combinación de ambas.

La propuesta de medidas del Gobierno será negociada con los interlocutores sociales y deberá remitirse a la AIReF en el plazo de un mes desde la recepción del Informe de Evaluación, solicitando de dicha institución un Informe de impacto de las medidas.

b) En el citado Informe de impacto, que será remitido al Gobierno, a los interlocutores sociales y a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo antes del 1 de junio, la AIReF realizará una estimación del impacto de las medidas propuestas.

c) Para la elaboración del Informe de impacto, la AIReF utilizará los últimos datos observados que hayan publicado el Instituto Nacional de Estadística o las fuentes oficiales oportunas.

Asimismo, se tendrán en cuenta las medidas señaladas en el artículo 12.c) que pudieran haberse adoptado con posterioridad a la fecha de publicación del Informe de Evaluación de la AIReF regulado en el citado artículo 12.»

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 1 de julio de 2025.

FELIPE R.

El Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes,
FÉLIX BOLAÑOS GARCÍA