

¿Adiós a la austeridad, viva la «inversión» social? De las macrocifras a la letra pequeña laboral y social de los presupuestos generales del Estado para un tiempo pos-COVID-19

Cristóbal Molina Navarrete

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén*

Extracto

España llevaba sin unos nuevos presupuestos generales del Estado desde 2018. La difícil aritmética parlamentaria obligó a dos prórrogas de los precedentes que, sin embargo, respondían a un tiempo presidido por la austeridad (aunque parcialmente corregida por el propio cambio de coyuntura económica y por la necesidad de conciliar intereses políticos diversos y razones de índole electoral del tiempo). Los nuevos presupuestos generales del Estado para 2021 se presentan como los más expansivos socialmente de nuestra historia. Aumentan todas las partidas para las políticas de mercado de trabajo y de protección social. Ahora bien, si pasamos de las cifras macroeconómicas a la letra concreta de las reformas legales que impulsan en las relaciones de trabajo y de protección social la ambición político-social cae notablemente.

Además de que nacen en un escenario de tensión intensa ante la expectativa de congelación del salario mínimo interprofesional, dejan aplazados para el futuro los cambios sociolaborales más relevantes que preconizan y que se necesitan, incluso respecto del ingreso mínimo vital (se aportan 3.000 millones de € para financiarlo, pero no se incluyen las reformas necesarias para hacerlo realmente útil –alguna mejora de gestión incluye el RDL 35/2020, de 22 de diciembre–). Por eso, la valoración global, hecha atendiendo a la letra pequeña legal, es menos optimista. El artículo da cuenta detallada de las reformas legales, en el ámbito laboral y de seguridad social, que contempla la Ley de presupuestos generales del Estado para 2021, las que incluye y las que demora.

Palabras clave: presupuestos generales del Estado; formación dual universitaria; planes de pensiones; Fondo de Garantía Salarial; permisos para la conciliación de la vida laboral y familiar.

Fecha de entrada: 18-12-2020 / Fecha de revisión: 30-12-2020 / Fecha de aceptación: 31-12-2020

Cómo citar: Molina Navarrete, Cristóbal. (2021). ¿Adiós a la austeridad, viva la «inversión» social? De las macrocifras a la letra pequeña laboral y social de los presupuestos generales del Estado para un tiempo pos-COVID-19. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 454, 91-122.



Goodbye to austerity, long live social «investment»? From large numbers to small print, labor and social, of the general state budgets for a post-COVID-19 time

Cristóbal Molina Navarrete

Abstract

Spain has not had a general state budget since 2018. The difficulty to achieve a parliamentary majority forced the coalition government to carry out two extensions of the previous budget. This, however, responded to a time dominated by austerity (although partially corrected by the change in the economic situation itself and by the need to reconcile diverse political interests and electoral reasons of the time). The new general budget for 2021 is presented as the most socially expansive («Keynesian») in our history. Increase all amounts for labor market and social protection policies. Now, the political-social ambition drops notably if we go from the macro-economic figures to reading the concrete letter of the legal reforms that it promotes in labor relations and social protection.

The budget is not only born in a scenario of intense tension due to the expectation of a freezing of the interprofessional minimum wage, but also postpones the most relevant socio-labor changes that it proposes and that are needed, even with respect to the minimum vital income (they contribute 3.000 million € to finance it, but skips the necessary reforms to make it really useful –some inter-administrative management improvement includes RDL 35/2020, December 22–). For this reason, the global assessment, made according to the legal fine print, is less optimistic. This article gives a detailed account of the legal reforms, in the labor and social security sphere, contemplated by the State Budget Act for 2021, what it includes and what it delays.

Keywords: general budgets; dual university training; pension plans; Salary Guarantee Fund; permits for the reconciliation of work and family life.

Citation: Molina Navarrete, Cristóbal. (2021). Goodbye to austerity, long live social «investment»? From large numbers to small print, labor and social, of the general state budgets for a post-COVID-19 time. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 454, 91-122.



Sumario

1. Ley «necesaria» y «deseada»: la larga espera ha llegado a su final (¿feliz?)
2. Los «cuentos» de las «cuentas» sociales para 2021: un rápido repaso por el relato preambular
3. Las principales novedades en el cuerpo normativo de la LPGE/2021: pocas, pero de gran impacto económico-financiero
 - 3.1. Culminación (progresiva) del principio (contable) de separación de fuentes financieras de las pensiones: una garantía («artificiosa») de equilibrio presupuestario
 - 3.2. El incremento de las retribuciones de las personas empleadas públicas y, de forma más encubierta, la temporalidad (¿«abusiva»?)
 - 3.3. Disposiciones relativas a la cotización: avance en el destope de las bases máximas. Interferencias del RDL 35/2020
4. Reformas incluidas y prometidas en la parte extravagante de la LPGE
 - 4.1. Mejoras inmediatas, otras siguen aplazadas o suspendidas en sus efectos
 - 4.1.1. Descongelación del IPREM como umbral mínimo para el acceso a las prestaciones
 - 4.1.2. La subida del nivel mínimo de prestación de atención a las personas dependientes
 - 4.1.3. Medidas continuativas en (¿eterna?) espera de mejores tiempos: suspensiones de reformas legislativas precedentes en línea con anteriores LPGE
 - 4.1.4. El fondo de pensiones público de empleo: la «euskadización» del sistema en busca del segundo pilar del sistema de pensiones
 - 4.1.5. Compromisos de mejoras futuras de los diversos sistemas de protección social: las prestaciones de Seguridad Social y gestión de la tarjeta sanitaria
 - 4.2. Las reformas de leyes sociales y laborales básicas por la LPGE/2021: son todas las que están, pero no están todas las que son (o deberían)
 - 4.2.1. Una panorámica general
 - 4.2.2. Novedades de la LPGE/2021 en el «Estatuto de las personas trabajadoras»
 - 4.2.3. Novedades en el Estatuto básico de las personas empleadas públicas: mejoras de la conciliación en aras de la igualdad de trato entre todo el personal
 - 4.2.4. Novedades en la LGSS: más compatibilidad de la pensión de jubilación con trabajo a cambio de incrementar la (pírrica) cuota solidaria
 - 4.2.5. La nueva reforma del IMV urgente y ausente: ¿para cuándo las correcciones que lo hagan realmente fiable?

Muerto Prim [aquel hombre cuya gran figura histórica estaba destinada a ser la puerta que tapaba los famosos «jamases», aquel hueco por donde habían salido seres e institutos condenados a no entrar mientras él viviera] quedó abierto el boquete, y por él se veían sombras lejanas que miraban medrosas, sin atreverse a dar un paso hacia acá. Era pronto para entrar; pero como quedaba franco el camino, ya les llegaría su ocasión. Aquel día, 30 de diciembre de 1870, supo España que toda puerta es practicable cuando no hay un cuerpo bastante recio que la tape y asegure [...]. Las devociones reaccionarias y frailunas rezaron por el muerto con esta dulce letanía: «Vivir para volver».

B. Pérez Galdós (*España trágica*)

1. Ley «necesaria» y «deseada»: la larga espera ha llegado a su final (¿feliz?)

Todo el mundo sabe que una ley de presupuestos generales del Estado (LPGE) tiene, formalmente, periodicidad anual. Pero, en realidad, suele tener una vigencia material muy superior. Por lo común, alberga la ambición de impulsar, a través de su financiación, cambios (económicos, sociales, culturales, tecnológicos, etc.) que desbordan el año. No por casualidad, pese a tratarse de la ley de coyuntura (económico-financiera) por antonomasia, gusta de hacer numerosas reformas legislativas en su «parte extravagante», con «vigencia indefinida».

Sin embargo, no menos sabido es que la LPGE vigente antes de la actual ([Ley 11/2020, de 30 de diciembre](#), de PGE para el año 2021) marcó, en el plano formal incluso, una etapa más larga de lo esperado, y desde luego de lo aconsejable, por las sucesivas prórrogas que debió experimentar ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo de mayorías parlamentarias necesarias para aprobar una nueva LPGE. Por fin, y en medio de gran tormenta político-institucional, junto a la triple crisis derivada de la pandemia, que padecemos aún, pese a estar ya en el tiempo de las vacunas frente al SARS-CoV-2 y, en consecuencia, ante el horizonte de la era pos-COVID-19 más creíble, ha llegado la nueva LPGE. Naturalmente, sus promotores (los partidos políticos que sostienen al primer Gobierno de coalición en democracia constitucional) la han presentado con extraordinaria algarabía y grandilocuencia extrema, con el calificativo –desnaturalizado a fuerza de ser usado tan recurrentemente– de «histórica».

Un apelativo que no derivaría solo del hecho en sí de contar con una LPGE propia, dado el muy largo periodo de espera. No debe ser fácil de armar económica y financieramente un

nuevo programa de Gobierno con la prórroga, en lo sustancial (hubo algunas modificaciones concretas mediante la técnica de autoridad consistente en el real decreto-ley –RDL–, de recurso tan abusado por todos los Gobiernos¹, al margen de su color político), de unos PGE criticados –quizás con buenas razones– por ser un Gobierno al que se opuso vivamente, primero derrotándolo en una moción de censura y luego imponiéndose en unas elecciones generales. Pero no es esta faceta política en sentido estricto (también de –legítima– venta ideológico-partidista de una ley crucial para realizar los objetivos de un programa de gobierno) la que aquí me interesa.

La valoración dada –incluidos también los medios de comunicación y en la mayor parte de sus analistas, aunque varios enfatizan también la [subida de impuestos](#)– de «histórica» a esta LPGE residiría, más bien, en su orientación, también con incidencia jurídico-social. Desde 2010, la orientación presupuestaria ha sido hegemonizada por el valor de la austeridad (encubierto bajo la fórmula más tecnologizada de «estabilidad económico-presupuestaria» y amparada en el «mercado CEE» –insuperable exigencia de la Unión Europea–). En cambio, la LPGE/2021 defendería «a capa, espada y escudo (social)» el valor opuesto: la expansión económica y el «gasto social» («inversión social»). El «[Libro amarillo](#)» (por el color de su portada) de los PGE no ha tenido rubor alguno en expresarlo con letras, para convencernos de que es el PGE «más social» de la democracia, y, sobre todo, con cifras macroeconómicas que marean, repitiéndolo una y otra vez como una letanía (todas las partidas sociales suben, tras años a la baja, y algunas mucho –demasiado–: un total del 10,3 %, sumando la cantidad de casi 240.000 millones de €).

No, tampoco querría mortificar a la sufrida persona lectora de estas líneas con el detalle de todas estas cifras y las partidas que conforman en el general ámbito de las políticas de mercado de trabajo (políticas activas de empleo) y de protección social, no agotadas en las prestaciones del sistema de Seguridad Social (la de pensiones, rama de protección por desempleo –políticas «pasivas» de empleo–, ingreso mínimo vital –IMV–), sino que abarcan otros, como el sanitario y el de atención a las personas con dependencia. Mi pretensión es otra.

Se trata de descender a la «letra más pequeña» del impacto jurídico de la LPGE en el ámbito de las relaciones de trabajo, de seguridad social e, incluso, de protección social

¹ La propia LPGE/2021 ha venido precedida por dos nuevos reales decretos-leyes sobre aspectos que, de un modo u otro, se relacionaron con la negociación inicial de los PGE: [RDL 35/2020, de 22 de diciembre](#), de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria (afecta, entre otros aspectos, a exoneraciones de cuotas en relación con los expedientes de regulación temporal de empleo –ERTE– prorrogados automáticamente en estos sectores hasta el 31 de enero de 2021; medidas prestacionales a favor de determinados colectivos –sector turístico y artistas–; adecuación del periodo de duración del subsidio por desempleo de personas fijas discontinuas a las situaciones suspensivas derivadas de la pandemia ex [art. 277.4 Ley general de la Seguridad Social –LGSS–](#), etc.) y [RDL 37/2020, de 22 de diciembre](#), de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. El [RDL 36/2020, de 30 de diciembre](#), es relativo a las medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

(aquí más limitadamente). Pero previamente a esa labor de microanálisis jurídico sobre los principales aspectos de actualidad sociolaboral de la LPGE/2021, al menos dos observaciones me merecen esta mirada con un alcance más general, si bien relacionada directamente con nuestro objeto de estudio.

De un lado, es imposible no expresar la profunda paradoja (si no contradicción) que sugiere la comprobación, en el momento en que inicié este comentario, del debate en torno a la conveniencia o no de subir el salario mínimo interprofesional (SMI). No albergaba duda sobre su suerte final (se resolvería como –casi– siempre en este ámbito jurídico: una solución transaccional, típica de las normas sociales: o «una quita» –subirá, pero poco, menos en todo caso de lo pretendido, incluso socialmente necesario–, o «una espera» –subirá en 2021, sí, pero cuando haya mejor coyuntura económica²–): ¿se entiende racionalmente que suba el salario funcional (0,9 % del IPC) y prestacional (0,9 % las pensiones; 1,4 las no contributivas), incluido el tantas veces congelado indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) (su alza se califica de histórica también), y no la retribución-suelo de las personas trabajadoras «pobres»? ¿Cómo un Gobierno social asume una afirmación típica de la economía liberal, pero sin evidencia científica suficiente, por más que la defiendan tanto el Banco de España como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), según la cual la subida del SMI crea desempleo en colectivos especialmente vulnerables, por tratarse de empleos no cualificados?

No, no es posible comprenderlo desde la razón jurídico-social «pura» que dice animar este nuevo tiempo («nadie se quedará atrás»), sino solo políticamente. Quizás esta devaluación del [artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores](#) (ET) (avalada por la Sentencia del Tribunal Supremo –[STS](#)–, [Sala 3.ª](#), [1268/2020](#), de 7 de octubre) pueda tener los días contados, una vez que sea aceptado el control directo por el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), órgano de garantía del cumplimiento de la [Carta Social Europea revisada](#), a través del Protocolo de reclamaciones colectivas de 1996³. El SMI de España, pese a sus importantes crecidas, sigue sin ser jurídicamente conforme a la doctrina del CEDS (*vid.* el [análisis de actualidad de la profesora Carmen Salcedo](#) en el número de diciembre/2020 de esta revista).

De otro lado, resulta también paradójico, o al menos así me lo parece, que una ley que se tiene a sí misma como el principal motor de un nuevo modelo productivo (toda LPGE siempre se quiere y se cree el banderín de salida de tan anhelada ensoñación, tanto como necesaria

² La opción por «la espera» se concreta en la disposición adicional 6.ª del [RDL 38/2020, de 29 de diciembre](#), prorrogándose el de 2020 hasta que se apruebe el real decreto por el que se fije el SMI para 2021 en el marco del diálogo social.

³ El [Consejo de Ministros del 22 de diciembre de 2020](#) tomó este acuerdo:

En relación a la parte IV, artículo D, párrafo 2, de la Carta Social Europea (revisada), España declara que acepta la supervisión de sus obligaciones contraídas en la Carta según lo que establece el procedimiento recogido en el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que desarrolla un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo, el 9 de noviembre de 1995.

resulta, de ahí la histórica «tragedia socioeconómica española», que la COVID-19 ha vuelto a desvelar, como si de un «Episodio nacional» del insigne Galdós se tratara), para un crecimiento económico asentado –ahí es nada la ambición de gloria postrera– en una «triple revolución» (digital, verde –la ambivalente asociación de ambas ha sido expresada muy sugerentemente en el [editorial de este número](#)– y social –transiciones justas–), se contente con tan limitadas novedades sociolaborales. Sorprende que tan relevante motor de «transiciones» se plasme en tan limitadas novaciones sustantivas.

Cierto, no es misión constitucional ni social de la LPGE/2021 acometer incisivas (extensas e intensas) reformas legislativas sustantivas, que incluso podrían encontrar obstáculos formales. Los grandes cambios jurídicos (por ejemplo, nueva reforma laboral, se presente como contrarreforma –de manera más prosaica, salvo la «épica de lo cotidiano», que escribiera M. Benedetti– o como proceso estatutario a favor de un Estatuto de las personas trabajadoras del siglo XXI –con la lírica más potente de la «épica de lo revolucionario» y socialmente innovador–; conversión en palabra de ley de las Recomendaciones del Pacto de Toledo) requieren procesos legislativos específicos, con debates parlamentarios, tras el debido diálogo social, propios y sosegados. Ahora bien, ni sería la primera vez que sucediera lo contrario, más bien ha venido siendo tónica general de este tipo de leyes axiales para una legislatura (aunque nazcan año a año), ni en la situación actual se justifica que no se hayan afrontado algunas reformas importantes urgentes, como las requeridas –una vez más– por la prestación del IMV.

2. Los «cuentos» de las «cuentas» sociales para 2021: un rápido repaso por el relato preambular

Si toda ley pretende y debe (al menos en el discurso, incluso en una imagen romántica de la misma, si se prefiere) ser algo más que la alargada (a veces deformada) sombra de los valores superiores de un ordenamiento jurídico ([art. 1.1 Constitución española](#) –CE–), es manifiesto que una ley que se pretende histórica no puede renunciar, en su parte explicativa, la del «preámbulo-cuento», a explicitarlos con la mayor solemnidad y grandilocuencia posible. Las cuentas (que se quieren accesibles con la publicación de diferentes «[libros explicativos](#)» para «torpes» numéricamente) no serían nada más que la forma (instrumento) para realizar en la vida cotidiana de la ciudadanía (de toda, porque «nadie se queda atrás» –se dice–) los valores de referencia que constituyen su «santo y seña». A saber:

[...] la cohesión, la justicia social, la lucha contra la desigualdad y la sostenibilidad. Además, estos presupuestos consolidan un modelo de crecimiento económico equilibrado, sólido, inclusivo [socialmente] y sostenible [ambientalmente], de manera que se han realizado todos los esfuerzos necesarios a fin de recuperar a la mayor brevedad posible la senda de crecimiento [para una economía verde y digital] y el ritmo de creación de empleo digno y de calidad [también ambiental: empleo verde].

Consecuentemente, estos valores –en una atmósfera comunitaria de favor, muy lejos de la promovida en la crisis de 2012, de clara presión a la baja– no solo mueven el alza de las partidas presupuestarias de «gasto» (o mejor, inversión) social⁴, desvelando las razones inspiradoras de las mismas, sino que servirán para inspirar también los procesos interpretativos y aplicativos de las reformas legislativas que se realizan. Precisamente, y para ilustrar con nuevos ejemplos cómo las lecturas apegadas a las «letras pequeñas» de las normas incluidas en las LPGE evidencian una visión más equívoca, cuando menos, de la lineal socializadora que nos propone el relato-cuento del preámbulo, es oportuno traer a colación que, dentro de las tres líneas de actuación derivadas de la puesta en práctica de algunas de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, a la propia del (1) mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, revalorizando especialmente las no contributivas (incluye el IMV –sumará una partida de casi 3.000 millones de €–) y de (2) la separación de fuentes de financiación, se suma la de la (3) «potenciación de la previsión social complementaria».

¿Qué tiene de particular? ¿No expresa una clara voluntad política de mejora de las pensiones, con niveles complementarios?

La valoración es bastante más compleja y, sin duda, menos transparente de lo debido. Sin perjuicio de algún detalle más a realizar en el análisis –somero ahora– de la disposición relativa a esta tercera línea de financiación-reformas presupuestarias del sistema de Seguridad Social, conviene anticipar que, además de que la medida de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones asume un mero carácter coyuntural, sin generar certidumbre de futuro (principio axial del sistema de pensiones basado en el mecanismo de reparto), porque se contenta con mantener en suspenso el mecanismo del [artículo 58 de la LGSS](#), en vez de derogarlo, sorprende que el Gobierno de coalición apueste por el segundo pilar –veremos que no lo hace por el tercer pilar– del sistema de pensiones, obediente a lógicas de capitalización. Cierto, no se privatiza propiamente, pues se trata del fomento de fondos de pensiones públicos de empleo, pero sí se inserta la lógica del ahorro y del mercado en el seno del sistema, sin más garantía de la continuidad de la tasa de sustitución del primer nivel (público y contributivo, también no contributivo) que el desplazamiento de partidas de la Seguridad Social al Estado.

⁴ Entre otras, las propias para los fondos para el fomento del empleo y la formación profesional –crece un 30%–, incluyendo nuevos planes de empleo autonómicos, como Andalucía y Extremadura, sumados al de Canarias, así como un enésimo Plan de choque a favor del empleo juvenil –los jóvenes son los que pagan la mayor parte de la factura actual de la crisis y toda la derivada de la ingente histórica deuda pública–; planes de conciliación corresponsable –recuérdese que en 2021 culmina la ampliación del otrora «permiso de paternidad» a las 16 semanas–; prestaciones por desempleo –rama de amortiguación social de la crisis económica y de empleo absolutamente esencial en el actual escenario pandémico, financiando los ERTE, sea de impedimento, sea de limitación de actividad–, así como para los subsidios extraordinarios, derivados en gran medida del «escudo social» desplegado frente a los efectos de la triple tragedia derivada de la pandemia de COVID-19 (sanitaria, económica y laboral); y, de forma muy especial, las transferencias para promover el equilibrio de las cuentas del sistema de pensiones; también las políticas migratorias, con el aumento de la capacidad de acogida asistencial –cuyas insuficiencias se han desvelado en Canarias–; etc.

3. Las principales novedades en el cuerpo normativo de la LPGE/2021: pocas, pero de gran impacto económico-financiero

3.1. Culminación (progresiva) del principio (contable) de separación de fuentes financieras de las pensiones: una garantía («artificial») de equilibrio presupuestario

El primer precepto del cuerpo normativo de la LPGE de particular relevancia social es el artículo 12, intitulado «De la Seguridad Social» (debe ponerse en relación con las disps. adics. 128.^a LPGE/2021 y 32.^a LGSS –añadida por la LPGE para 2021⁵–). Su principal novedad es financiera (típica norma presupuestaria). En cumplimiento de la Recomendación primera del Pacto de Toledo, relativa al principio contable (no es sustantivo, exigido por el sistema jurídico de la Seguridad Social, sino contable, ordenación entre ingresos y gastos), a diferencia del principio de suficiencia financiera de las pensiones públicas (exigido por el [art. 41 CE](#)) relativo a la separación de fuentes de financiación del sistema, de modo que las pensiones contributivas se financien con las cotizaciones y las no contributivas con impuestos (transferencias del Estado). El precepto que establece esta separación es el [artículo 109 de la LGSS](#).

A fin de acabar con el –galopante– déficit del sistema de pensiones públicas, que se sitúa en 2023, se le libera –progresivamente, y conforme al ritmo marcado cada año por la LPGE– de los «gastos impropios» (este año: incentivos al empleo basados en reducciones de cuotas sociales, incluidas las tarifas planas; prestaciones de nacimiento y conciliación en general; complementos de maternidad) y se cargan a los PGE. Esta opción de equilibrio no reduce gastos, los reasigna, para que no recaigan sobre cuotas, sino en la fiscalidad general. El alivio del presupuesto de la Seguridad Social es la sobrecarga para el Estado (reordenación contable). El Estado necesitará mayor recaudación (incremento del empleo y de la actividad económica, subida de impuestos) para reducir el gran déficit fiscal, «fantasma comunitario» que acecha en el horizonte futuro.

⁵ «Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1 a), la Ley de presupuestos generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social para [1] la financiación de los beneficios en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, [2] el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, [3] el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora de las prestaciones del sistema y [4] las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social.

Asimismo [...] se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social».

En cambio, nada se dice de la reforma del complemento de pensiones ex [artículo 60 de la LGSS](#). Hoy generador de un elevado coste que es, además, injusto por regresivo desde un enfoque de género.

En efecto, no actúa realmente como una acción positiva correctora de la insoportable brecha de género en pensiones, sino, al contrario, como una medida regresiva que la intensifica, por el pago debido indiscriminado a hombres y mujeres ordenado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y seguido por la [doctrina judicial interna](#). La regresividad del sobre coste actual deriva de su efecto multiplicador de las pensiones para quienes mayores bases reguladoras tienen y, con alta probabilidad, menos han contribuido al trabajo de cuidar de los/las hijos/as, permaneciendo ajenos a sus obstáculos en la carrera laboral y de seguro que sí tiene para las mujeres su maternidad. Una situación absolutamente kafkiana creada por un TJUE extremadamente formalista y por un Gobierno que perpetúa las deficiencias legislativas. El ministerio del ramo anuncia que se está avanzando en el cambio normativo, de manera que se logre un sistema que, libre de todo riesgo regulatorio por discriminación, beneficie más a las mujeres e incentive la conciliación corresponsable para el futuro, reduciendo la brecha de género existente. Así se «promete», veremos si es otro fiasco.

3.2. El incremento de las retribuciones de las personas empleadas públicas y, de forma más encubierta, la temporalidad (¿«abusiva»?)

También es habitual que en el cuerpo normativo se regulen las cuestiones retributivas (art. 18) y de oferta de empleo público (art. 19). En el primero se establece una polémica subida, en la medida en que algunos sectores la consideran insolidaria en tiempos de crisis (incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público en un máximo del 0,9 % respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2020, en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad; el mismo incremento posible será el de la masa salarial del personal laboral). Se trata de cumplir un compromiso adquirido con los sindicatos del sector, pero la polémica creada respecto a la no subida del SMI ha reabierto el debate en torno al dispar trato entre el colectivo de las personas trabajadoras de empleo público y las de empleo privado, acusándola de norma regresiva: da más seguridad económica a colectivos con más estabilidad (seguridad profesional).

El artículo 19 regula la oferta de empleo público (estatutarios y laborales, también temporales)⁶. El elemento fundamental es que se asume una tasa de reposición del 110 %

⁶ La regulación específica de la dicha oferta en sociedades mercantiles públicas y entidades públicas empresariales participadas mayoritariamente por las administraciones y organismos que integran el sector público se remite a disposiciones adicionales. La oferta de empleo público para el año 2020 está en el [Real Decreto 936/2020, de 27 de octubre](#).

en los sectores prioritarios (personal sanitario, gestión de prestaciones y de políticas activas de empleo, una de las principales rémoras del funcionamiento del escudo social), 100 % en los demás. Se insiste en la prohibición de contratación temporal (y nombramientos), pero se mantienen las excepciones de siempre que han venido siendo todo un coladero («necesidades urgentes e inaplazables»). La realidad va por otro lado. De ahí la continua condena del TJUE (la [presentación del monográfico de diálogos con la jurisprudencia de este número](#) da somera cuenta de ello, siendo objeto de análisis específico próximamente en esta revista).

El desajuste real se agrava con la consolidación de los sistemas de «contratación exprés» derivados de las urgencias propias del tiempo de pandemia⁷ (y la contratación de personal de sociedades mercantiles públicas y entidades públicas empresariales: disp. adic. 20.^a), así como con la posibilidad de contrataciones temporales en los términos del [artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre](#), de contratos del sector público (si es necesario para la mejora de la prestación del servicio –Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados–). A lo que sumar fundaciones públicas (disp. adic. 21.^a) y consorcios (disp. adic. 22.^a).

La consecuencia es obvia: la necesidad de continuos procesos de estabilización en el empleo público (disp. adic. 23.^a LPGE/2021 en relación con el [art. 19.Uno.6 LPGE/2017](#)) y dentro del marco de los acuerdos de gobierno con las organizaciones sindicales. Justamente, en sede parlamentaria, tras la tramitación de una proposición no de ley, se ha alcanzado un acuerdo (17 de diciembre de 2020) para instar una reforma del [Estatuto Básico de Empleo Público \(EBEP\)](#) para adecuarse a la Sentencia del TJUE (STJUE) de [19 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18](#) (vid. la [presentación al monográfico de diálogos](#) en este número). En última instancia se pretendería poner a cero el contador de la temporalidad (estabilización del personal temporal actual) y evitar que vuelvan a generarse «bolsas de empleo» temporal cuasi eterno, introduciendo controles eficaces. Quizás demasiada ambición para una «ley humana». El debate en el Senado al respecto, a raíz de la LPGE, ha sido también rico, pero finalmente no ha prosperado nada de él –de momento–. El [RDL 36/2020](#) propone una «modernización» –enésima– de la Administración pública.

3.3. Disposiciones relativas a la cotización: avance en el destope de las bases máximas. Interferencias del RDL 35/2020

Típicas son las disposiciones sobre cotizaciones sociales (título VIII). Pese a lo complejo de su regulación, por lo minucioso de la misma, al delimitar de forma específica las reglas propias de cada régimen especial, así como de sus sistemas especiales de cotización, no hay grandes novedades (art. 119). Sí la hay en la fijación del tope máximo de la base de

⁷ Para Cataluña: [Resolución SLT/2734/2020, de 30 de octubre](#), «por la que se adoptan medidas en materia de contratación de recursos humanos para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19».

cotización (4.070,10 € mensuales o 135,67 € diarios), no en el mínimo (SMI vigente incrementado en 1/6, salvo disposición expresa en contrario). La subida supone una aplicación progresiva de la vía del destope para allegar recursos (expectativa de recaudación potencial de algo más de 1.000 millones anuales).

Por supuesto, el incremento no apareja aumento de pensión (no es contributivo, sino solidario), lo que se critica desde ciertos sectores, pero es una lógica del equilibrio real del sistema. También aquí hay un debate abierto. Pero, como todos los realmente interesantes, una vez más aplazado. Sin duda, la LPGE es el lugar adecuado para ir graduando esta opción dirigida a incrementar recursos para el sistema vía cuotas.

Las disposiciones finales contemplan algunas reglas específicas sobre la cotización en ciertos casos, modifiquen o no directamente una norma del sistema. Volveremos sobre ello. No obstante, conviene tener en cuenta también la incidencia del citado [RDL 35/2020](#).

Sin duda, la mayor incidencia está en una previsión coyuntural vinculada a los dramas socioeconómicos pandémicos, sobre todo en el sector del turismo y la hostelería (esencial en un país incapaz de cambiar significativamente su modelo productivo desde hace décadas –sin que esta crítica signifique menospreciar el valor añadido que puede llegar a tener este sector, al igual que el de la industria cultural–). Su [artículo 7](#) establece los porcentajes de exoneración –según tamaño de empresa– de cuotas sociales para los ERTE prorrogados automáticamente hasta el 31 de enero de 2021 en los sectores del turismo, la hostelería y el comercio⁸, así como las reglas de compatibilidad e incompatibilidad con otros incentivos análogos. Esa misma índole coyuntural tiene la [disposición adicional 3.^a](#), relativa a las medidas de apoyo (bonificación de cuotas) a la prolongación de la actividad de las personas fijas discontinuas en esos sectores vinculados a la actividad turística (abril-octubre 2021, sin perjuicio de las previstas en la LPGE –a las que luego aludiremos– y que se contemplan como compatibles hasta el límite del 100 % de la cuota –contingencia común y recaudación conjunta–)⁹.

⁸ ERTE prorrogados y basados en el [artículo 22 del RDL 8/2020](#) (por fuerza mayor) siempre que su actividad se clasifique así –CNAE-09–: 4634 (Comercio al por mayor de bebidas), 5610 (Restaurantes y puestos de comidas), 5630 (Establecimientos de bebidas), 9104 (Actividades de los jardines botánicos, parques zoológicos y reservas naturales) y 9200 (Actividades de juegos de azar y apuestas).

⁹ También incluye previsiones de carácter coyuntural ([disp. adic. 4.^a](#)), vinculadas a la situación de pandemia, ahora para favorecer la protección por desempleo en las personas profesionales del –hoy tan debatido, y cuestionado, por ciertos sectores políticos y sociales– sector taurino y de artistas en espectáculos públicos (supresión para 2021 del requisito mínimo de actividad para el mantenimiento en el «Censo de activos de los profesionales taurinos» –no ha llegado aquí tampoco el lenguaje inclusivo, quizás por la perpetua infrarrepresentación femenina–, así como para la inclusión en el régimen general de la Seguridad Social –RGSS– de los artistas en espectáculos públicos –tampoco aquí la norma incluye el lenguaje inclusivo de género, pese a que sí hay mucha presencia femenina en este sector–). También se contempla una mejora de la protección asistencial por desempleo para el sector cultural ([disp. adic. 5.^a](#)), otorgando nuevo plazo para solicitar el subsidio especial por desempleo previsto en el [artículo 1 del RDL 32/2020, de 3 de noviembre](#). Su [disposición final 6.^a](#) modifica también su [apartado 4](#) (gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal –SPEE– o Instituto Social de la Marina).

En cambio, tienen mayor vocación de perdurabilidad –siempre relativa– dos reformas de la LGSS introducidas por la [disposición final 3.^a del RDL 35/2020](#). Su apartado uno integra la [disposición adicional 31.^a](#) (devolución de cuotas en caso de variación de datos y solicitada fuera de plazo, reconociendo sus efectos retroactivos solo hasta 3 meses antes a la solicitud). Su apartado dos modifica la [disposición transitoria 16.^a](#), sobre bases y tipos de cotización, así como acción protectora, en el sistema especial para «empleados de hogar». Aquí la falta del lenguaje inclusivo de género no es solo un auténtico despropósito –hace visible al género que apenas aparece e invisible al género que lo protagoniza–, sino que ayuda a explicar, nunca justificar, la discriminación que oculta. Lo veremos con algún detalle más adelante, pues merece la pena evidenciarlo con algo de atención.

4. Reformas incluidas y prometidas en la parte extravagante de la LPGE

4.1. Mejoras inmediatas, otras siguen aplazadas o suspendidas en sus efectos

4.1.1. Descongelación del IPREM como umbral mínimo para el acceso a las prestaciones

El IPREM ha experimentado una notable subida, tras un prolongado periodo de congelación. La cuantía se fija en 18,83 euros diarios (564,90 mensuales) o 6.778,80 anuales, que se ve aumentada a 7.908,60 cuando se trate de normas que desplazaron la clásica función referencial del SMI por la del IPREM (disp. adic. 121.^a).

4.1.2. La subida del nivel mínimo de prestación de atención a las personas dependientes

A través de la disposición adicional 129.^a, el Gobierno cumple su compromiso con el Plan de choque para recuperar la intensidad protectora perdida, a través de las leyes de austeridad para hacer frente a la crisis de 2008, por el Sistema de autonomía y de atención a la dependencia (SAAD). Eleva las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para cada persona beneficiaria del SAAD (el coste total será de unos 600 millones de €). En los 2 años siguientes se mantendrá el nivel acordado y se actualizarán las cuantías del nivel mínimo para asegurar al menos la financiación necesaria para cubrir por la Administración General del Estado todo el coste de la implementación del Plan de choque. El plazo previsto es de 3 años (entre 2021 y 2023). Junto a la mejora prestacional, otro fin perseguido por tal incremento de la contribución estatal es facilitar recursos suficientes para reducir notablemente unas listas de espera autonómicas que han venido creciendo estos años.

4.1.3. Medidas continuativas en (¿eterna?) espera de mejores tiempos: suspensiones de reformas legislativas precedentes en línea con anteriores LPGE

No todas las noticias presupuestarias van en esta dirección de levantar el veto suspensivo de las precedentes basadas en la austeridad. Por diversos y heterogéneos motivos, la LPGE/2021 sigue durmiendo efectos de reformas estructurales ya actuadas legislativamente. Así:

- Enésimo aplazamiento del sistema de compensación a la Seguridad Social del coste derivado del cómputo, como asimilados al de cotización, del periodo de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria, de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#) (disp. adic. 47.^a)¹⁰.
- Aplazamiento de la entrada en vigor de la normativa relativa a las personas trabajadoras por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial (arts. 1.1, [primer párr.](#); [24, segundo párr.](#), y [25.4](#) Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo), como establece la disposición adicional 126.^a.
- Nueva suspensión –no derogación– del [artículo 58 de la LGSS](#) (y [27 Ley de clases pasivas](#)) relativo a la revalorización de las pensiones públicas ajena al IPC (disp. adic. 48.^a). En 2021, la regla de revalorización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo establecido en el título IV de la LPGE.
- Otra suspensión del precedente sistema de reducción de cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral ([RD 231/2017, de 10 de marzo](#)). Una vez más las políticas de incentivos (a cargo de la Seguridad Social) para la mejora real (no solo formal) de la seguridad y salud en el trabajo tendrá que esperar a ser tomada en serio, con la promulgación de una nueva norma que sustituya a la anterior. Eso sí, no se hace *ad calendas graecas*, sino que se dice que «deberá producirse a lo largo de 2021» (disp. adic. 127.^a). Veremos.

En la misma línea de continuidad reguladora, que responde más a la ley de la inercia de estas previsiones que a la evaluación de sus pretendidas bondades, por lo que ve traicionada su ambición de promover «transiciones revolucionarias» (digital, verde, inclusiva, con equidad de género), cabe reseñar las dos siguientes medidas de incentivo laboral:

- a) Las bonificaciones (50 % de la aportación empresarial en la cuota por contingencias comunes) en supuestos de cambio de puesto por riesgo durante el embarazo y la enfermedad profesional (disp. adic. 123.^a).

¹⁰ En cambio, se prevé el reconocimiento (tras revisión, de oficio o a petición de las personas interesadas) de «los periodos que consten trabajados y no cotizados del personal de justicia que presente diferencias entre los periodos efectivamente trabajados que figuren en el certificado de servicios prestados y los que figuran en su certificación de cotizaciones» (disp. adic. 158.^a). Eso sí, no fija un plazo concreto.

Responde esta regla a la ley de la inercia presupuestaria porque esta continuidad no está justificada en la experiencia práctica. Ambos supuestos reflejan un estrepitoso fracaso. Ninguna de las dos situaciones de especial vulnerabilidad está siendo tratada como quiere incentivar la norma, ni la de las mujeres embarazadas (o en una situación de lactancia natural) con riesgo para su salud, ni la de las personas trabajadoras con discapacidad «sobrevenida» por contingencias profesionales (se analizó esta deficiencia en el [núm. 446, mayo/2020, de esta revista](#)). Al contrario, asistimos a una clara socialización de los costes de estas situaciones, pese a traer causa de la organización o condiciones de trabajo.

Claro ejemplo de ello es el efecto de la profunda revisión por el TJUE (cómo no, aquí está de nuevo) del régimen de reconocimiento de la prestación por lactancia natural (por ejemplo, [asunto Otero Ramos](#)). Lo que está acreciendo estas prestaciones, pues no se vincula únicamente a la identificación de un riesgo biológico, sino también a las condiciones laborales (incluidos los factores de riesgo psicosocial) que puedan obstaculizar la toma por la persona lactante (por ejemplo, [STS 923/2020, de 19 de octubre](#)). Sin embargo, en vez de incentivar las políticas preventivas en la empresa ex [artículo 26 de la Ley de prevención de riesgos laborales](#) (también ya algo obsoleto), ampliando la responsabilidad empresarial, se está socializando el coste, con lo que crece la responsabilidad de la entidad gestora. Convendría evaluar la situación y apostar por una reforma legislativa más precisa en vez de confiar en un incentivo demostrado inútil. Ha de recordarse que, este año, esta cobertura va a cargo del presupuesto de la Seguridad Social, no hay transferencias previstas desde la fiscalidad general a la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 12 LPGE/2021 en relación con la nueva disp. adic. 32.^a LGSS, ya comentados).

b) Igual bonificación se prevé para la prolongación del periodo de actividad de las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística que generen actividad productiva en los meses de febrero, marzo y noviembre (disp. adic. 122.^a)¹¹.

La [STS 951/2020, de 28 de octubre](#), ha precisado la distinción entre personas trabajadoras fijas continuas y discontinuas (aunque obvio, precisa que requiere discontinuidad). Mientras que la [STS 728/2020, de 30 de julio](#), excluye esta segunda modalidad en el ámbito de las empresas de trabajo temporal (sobre esta cuestión se hace una remisión al [diálogo del profesor González del Rey](#) en la sección correspondiente de este mismo número y revista).

Ciertamente, al tratarse de bonificaciones sociales no carga directamente sobre el sistema de Seguridad Social, sino sobre los presupuestos de políticas activas de empleo del SPEE. Su eficacia, no obstante, está por evaluar.

Tampoco la financiación de la formación profesional para el empleo conoce reforma relevante, pese a verse afectada por una disposición final, aparte de afectar fondos al Ministerio de Educación y Formación Profesional, por el –polémico– cambio competencial

¹¹ Debe recordarse la previsión, ya comentada, de la [disposición adicional 3.^a del RDL 35/2020](#).

(disp. adic. 124.^a), ni hay novedad en la gestión directa de servicios del SPEE (art. 18 h) [Ley de empleo](#); disp. adic. 125.^a). Una vez más, siendo pacífica la visión crítica en este tema por lo vetusto y obsoleto de estas políticas activas de empleo, se confirma que la pretensión «revolucionaria» y transicional «contada» en todo el boato de presentación de esta LPGE carece luego, en su letra pequeña, en el análisis de cerca, de toda innovación social –y desde luego jurídica–, ahora en políticas de empleo. Y ya se sabe, «si siempre haces lo mismo, siempre llegarás al mismo lugar»: la perpetuación del fracaso de las políticas activas de empleo; eso sí, se habrá reducido notablemente la carga sobre las arcas de la –«mamá»– Seguridad Social, para recaer en las del –«papá»– Estado.

4.1.4. El fondo de pensiones público de empleo: la «euskadización» del sistema en busca del segundo pilar del sistema de pensiones

En la Recomendación 16.^a del Pacto de Toledo se compromete una revisión profunda del sistema de previsión social complementaria. A tal fin, se da un plazo de 12 meses al Gobierno para que presente un proyecto de ley en el que se atribuya a la Administración General del Estado la capacidad legal para su promoción. La disposición adicional 40.^a prefigura las claves de bóveda de su armazón jurídico. El nuevo fondo ([que proyecta para todo el «Estado» el modelo vasco](#) –que, al tiempo, evidencia también sus «grietas»–) pretende incrementar la población cubierta por sistemas complementarios, que es notablemente más baja que la de otros países de nuestro entorno, atrayendo a rentas medias y a jóvenes, así como a personas trabajadoras autónomas.

Entre los elementos más destacados están:

- Fondos de pensiones de promoción pública. Podrán adscribirse a estos los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación. Igualmente, estos fondos de pensiones públicos podrán canalizar inversiones de otros fondos de empleo que así lo decidan con un nivel de gastos que incentive la competencia en el sector.
- Gestión financiera privada. El fondo es público (se huye de cualquier evocación del más estrepitoso de los fracasos de privatización, el [modelo chileno, auténtica estafa estatal de la dictadura](#), que regaló 225.000 millones a las entidades financieras para asegurar apenas 200 € de pensión a la ciudadanía), pero su gestión se quiere privada.
- Por supuesto, subyace la voluntad de disponer de un fondo que sirva para fomentar la política de inversiones vinculadas a deuda pública. El ministerio tendrá derecho de veto respecto de la comisión de control (que rige la política de inversiones).

No puede deslindarse esta disposición añadida para un nuevo futuro del sistema, en su nivel complementario (al menos inicialmente, sin pretensión sustitutoria del nivel básico), de la hecha para el presente, «y vigencia indefinida», en la disposición final 12.^a, en el artículo 5 (intitulado

«Principios básicos de los planes de pensiones») del texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el [Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre](#). En virtud (para el sector crítico se trata más de un vicio) de la misma, se procede a una reasignación de las deducciones fiscales previstas para los planes de pensiones privadas. Desde el sector de gestión de planes privados de pensiones le llueven las críticas, claro.

Así, con carácter general, de los 8.000 euros máximos previstos hasta ahora (y que apenas alcanzaban algo más del 1 % de las personas contribuyentes), se va a pasar a tan solo 2.000 euros (la media actual). Ahora bien, si se trata de contribuciones empresariales, por lo tanto, si son planes de pensiones del sistema de empleo, esa deducción se incrementa hasta alcanzar en total los 10.000 euros como máximo. A tal fin, se precisa que «las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo de los que, a su vez, sea promotor y participe se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite».

Esta medida ha sido criticada desde el sector financiero, porque insuflaría un «espíritu de confrontación» entre planes individuales y de empleo, reduciendo el sistema de triple a doble pilar, con [efectos perversos](#): presupone un modelo de empresas y de negociación colectiva típico de grandes empresas en un tejido empresarial de pequeñas. Pese a su fondo interesado, no les falta algo de razón. En todo caso, es evidente que sí asiste toda la razón a la AIReF cuando criticaba en su informe la regresividad de un sistema de incentivos que beneficia a quienes tienen más capacidad de ahorro. Más dudoso es pensar que bastará con una palabra de ley para tener un potente fondo público de pensiones de más de 300.000 millones de euros, pasando de desgravaciones a activos al servicio de la deuda pública española guiado por el Gobierno (una suerte de vía alternativa al fondo de pensiones que en su día funcionara como una «hucha» –67.000 millones de €–), aunque gestionado, a precios de mercado competitivo, por las entidades financieras: ¿innovación jurídico-social y financiera, frente al empeño del Banco de España de ir hacia un sistema global de cuentas nacionales a la sueca, ensoñación ideológica o expresión de «realismo mágico» a la española? Veremos.

4.1.5. Compromisos de mejoras futuras de los diversos sistemas de protección social: las prestaciones de Seguridad Social y gestión de la tarjeta sanitaria

Las LPGE suelen ser proclives también a incluir promesas para un futuro sociolaboral mejor, lo que presupone que detectan deficiencias de protección, en el plano de las demandas de justicia social, pero consideran que no es el momento económico-financiero adecuado para hacerlas, o bien precisan de un ajuste en los sistemas de gestión. Entre este tipo de medidas prometedoras podemos citar, en la LPGE/2021, además de la ya referida del fondo de pensiones público, estas:

- a) El Gobierno modificará, en el plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de la LPGE/2021, las reglas de compatibilidad entre la pensión contributiva de jubilación

y la actividad de creación artística ([RD 302/2019, de 26 de abril](#)) (disp. adic. 144.^a). La reforma es, pues, reglamentaria.

La norma, reivindicada larga e intensamente por el colectivo (encabezado por algunos de sus mejores exponentes), permitió a las personas artistas compatibilizar su pensión con el trabajo creativo (cuesta unos 15 millones de €), mediante el pago de una contribución (8 %: aporta menos de 2 millones). Esta mejora del estatuto de las personas creadoras fue anticipada en sede judicial (por ejemplo, [Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 14 de Madrid 65/2019, de 22 de febrero](#)), aunque no siempre llegó a tiempo (por ejemplo, Forges murió antes de tener éxito su reclamación).

b) Garantía de automaticidad real (normalizada en la práctica) de la interoperabilidad que se presume a la tarjeta sanitaria única (TSU) en el Sistema Nacional de Salud (disp. adic. 148.^a).

Un tipo de mejora más de gestión operativa o práctica que normativa, en cambio, hallamos en la disposición adicional 148.^a de la LPGE/2021, según la cual el Ministerio de Sanidad, en el marco del desarrollo, implantación, mantenimiento y gestión de los servicios de interoperabilidad del Sistema Nacional de Salud para intercambio de información y coordinación, debe adoptar las medidas necesarias para que la TSU interoperable y sus mecanismos accesorios:

[...] permitan la interacción automática y normalizada de los pacientes, cualquiera que sea su comunidad de residencia, con los Servicios de Salud de las demás comunidades autónomas y proporcionen las funcionalidades de una tarjeta sanitaria única para todo el Sistema Nacional de Salud [...].

Y ello a un doble efecto. De un lado, «a efectos de recibir asistencia sanitaria en cualquier comunidad autónoma en las mismas condiciones que las personas residentes en ellas, en el marco de relación que el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud determine» (garantía de uniformidad de prestación sanitaria en todo el Sistema Nacional de Salud). De otro, y en contrapartida, para garantizar una «adecuada trazabilidad de los desplazamientos en el territorio nacional», con objeto de asegurar la cohesión en el conjunto del sistema a través de los fondos de compensación establecidos.

4.2. Las reformas de leyes sociales y laborales básicas por la LPGE/2021: son todas las que están, pero no están todas las que son (o deberían)

4.2.1. Una panorámica general

También es habitual en la LPGE incluir un catálogo amplio de disposiciones finales, donde se llevan a cabo reformas legislativas que han venido denominándose «escoba»: aprovechan la

ambición general de este tipo de leyes y su transversalidad, unas veces vinculada, otras no, con cuestiones financiero-presupuestarias. Son reformas, en cierto modo, de cierre del ejercicio, a fin de mantener un mínimo pulso de actualización de la legislación vigente. En este caso, se hace especial mención a una doble necesidad de ajuste legislativo para la mejora de la coherencia del orden jurídico-social. De un lado, la de reflejar en palabra de ley la palabra acordada con los agentes sociales («legislación social negociada»). De otro, conformar la ley nacional a la primacía de la jurisprudencia del TJUE ([art. 93 CE](#); [art. 4 bis Ley orgánica del Poder Judicial](#)), para hacer prevalecer de forma explícita –realmente está implícita y rige materialmente en la experiencia de derecho vivo– la palabra del gran pretor comunitario sobre cualquier otra precedente.

El catálogo de reformas que pueden incidir en las relaciones de trabajo, privado o público, de forma directa o indirecta, desborda las típicamente laborales y de seguridad social. Así, podrían mencionarse, entre otras (por ejemplo, disp. final 40.^a respecto de la [Ley de contratos del sector público](#) –contratación por medios propios–):

- La disposición final 23.^a modifica el artículo 182 de la [Ley de puertos del Estado y de la marina mercante](#). Prevé reconocer bonificaciones para mejorar su competitividad, incluida su descarbonización, contribuyendo a luchar contra el cambio climático. Es una mejor opción de fomento de la competitividad que la presión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra la política de autorregulación colectiva de las condiciones de trabajo.
- La disposición final 25.^a modifica el artículo 26.5 de la [Ley de la ciencia, la tecnología y la innovación](#) (facilita la promoción interna del personal), y la disposición final 10.^a la disposición adicional 29.^a –funciones de tutoría– de la [Ley orgánica de universidades](#)¹².
- La disposición final 27.^a modifica el apartado uno de la disposición adicional 8.^a de la [Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral](#) (las especialidades de los contratos mercantiles y de alta dirección se aplican al sector público estatal formado por las entidades incluidas en el art. 2.1 Ley general presupuestaria).
- La disposición final 33.^a modifica ciertos aspectos de la [Ley por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral](#). Destaca, en el ámbito de la financiación, la aplicación de las subvenciones directas a las ayudas «que permitan conciliar la asistencia a la formación con el cuidado de hijos menores de 12 años o de familiares dependientes» (art. 6.5 d). Se da nueva redacción a los apartados 6 a 8 del artículo 6.
- La disposición final 34.^a modifica la [Ley de régimen jurídico del sector público](#), en particular para favorecer la contratación con medios propios como alternativa

¹² Procede de una enmienda de Iniciativa per Catalunya, en este caso pactada con el Gobierno, relativa al régimen de las funciones de tutoría en universidades a distancia semipúblicas, y que tendrá incidencia especialmente en el régimen de contrataciones de universidades como la Universitat Oberta de Catalunya.

(pretendidamente) más eficiente que la contratación pública (arts. 84, 86, 87 y 96 –disolución–), así como una nueva regulación sobre las agencias estatales.

- La disposición final 35.^a modifica la [Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios](#), sea el sistema de precios de referencia (art. 98.2), sea, sobre todo, la cuestión de las exenciones a la aportación de las personas usuarias y beneficiarias en la prestación farmacéutica ambulatoria para ciertos colectivos más vulnerables (art. 102.8). A las ya previstas (incluyendo las personas beneficiarias del IMV), añade tres situaciones de exención más (especialmente personas receptoras de prestaciones por hijo/a a cargo, pensionistas con rentas bajas¹³).

No obstante, aquí nos centraremos en las modificaciones de las leyes más basilares del ámbito sociolaboral ([ET](#), [EBEP](#), [LGSS](#)¹⁴ y [Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social](#) –LISOS–).

4.2.2. Novedades de la LPGE/2021 en el «Estatuto de las personas trabajadoras»

- a) El contrato de trabajo para la formación dual universitaria: ¿horizonte plausible para la mejora de la empleabilidad o quimera?

El [ET](#), en espera de una renovación profunda que al menos lo dote de lenguaje inclusivo de género (personas trabajadoras), experimenta dos reformas, de muy diversa significación. La primera afecta a su artículo 11.3.

No contemplado en el proyecto de LPGE/2021, el Congreso de los Diputados incluyó una disposición final 36.^a en la LPGE, en virtud de la cual se contempla la modalidad de contrato para la formación dual universitaria (hasta ahora el marco normativo de la formación dual en la universidad lo conformaba el [RD 592/2014, de 11 de julio](#), por el que se regulan las prácticas académicas externas del alumnado universitario). Este nuevo contrato tiene por

¹³ «g) Personas menores de edad con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %»; «h) Personas receptoras de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción»; «i) Los pensionistas de la Seguridad Social, cuya renta anual sea inferior a 5.635 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y los que, en el caso de no estar obligados, perciban una renta anual inferior a 11.200 euros».

¹⁴ La disposición final 6.^a de la LPGE/2021 modifica la [Ley de clases pasivas del Estado](#), afectando a los artículos 33 (compatibilidad de pensiones y trabajo), 39.3 (pensión viudedad) y 41.2 (orfandad), y a la disposición adicional 19.^a (incremento del porcentaje de ciertas pensiones).

objeto «la cualificación profesional de los estudiantes universitarios [nueva falla del lenguaje inclusivo de género] a través de un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco de su formación universitaria». Su finalidad es favorecer una transición más eficaz desde la universidad al mercado de trabajo (empleabilidad), facilitando el acceso a este antes de terminar la etapa universitaria. Es evidente que vuelve a primar el concepto mercantil de empleabilidad (formar capital humano útil para el mercado) sobre el concepto educativo de capacitación. No obstante, la operatividad del contrato no dependerá –por enésima vez– de la palabra de ley, sino de:

- El marco de los convenios de cooperación educativa suscritos con las entidades.
- El marco reglamentario que desarrolle el sistema de impartición y las características de la formación de las personas trabajadoras en los centros universitarios y en las empresas, así como su reconocimiento, en un régimen de alternancia con el trabajo.

Será el reglamento el que también desarrolle los aspectos (cruciales) relacionados con la financiación de la actividad formativa y, sobre todo, con la retribución para «el trabajador» (la esquizofrenia legal con el lenguaje de género inclusivo empieza a ser muy alarmante). El salario será proporcional al tiempo de trabajo efectivo, según el convenio, con el límite del SMI. Las condiciones de la acción protectora serán las del RGSS.

La novedad legal con vocación de generalización nace de cierta experiencia autonómica. Pedida la fórmula por el Grupo 9 (G-9) de Universidades¹⁵, la base experimental está también en el modelo vasco de transición desde el mundo de la universidad al del mercado profesional (de ello habla también la Recomendación 17.^a del Pacto de Toledo). Trata de salir al paso de la crítica (en buena medida dándola por buena) de quienes devalúan los títulos universitarios por su escasa identificación-validación por el mercado¹⁶.

Es manifiesto que el tránsito desde la palabra de ley estatal hasta una eventual práctica normalizada no será ni fácil ni rápido. Por delante queda todo un complejo y alambicado proceso lleno de vallas. Una vez se determinen reglamentariamente las condiciones de idoneidad de los centros docente-educativos profesionales universitarios, deberán desarrollarse

¹⁵ El Grupo 9 de Universidades (G-9) es la asociación conformada por las universidades que son las únicas públicas en sus respectivas comunidades autónomas: Universidad de Cantabria, Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Extremadura, Universitat de les Illes Balears, Universidad de La Rioja, Universidad de Oviedo, Universidad del País Vasco, Universidad Pública de Navarra y Universidad de Zaragoza.

¹⁶ Vid. [Acuerdo de 8 de abril de 2020, de la Comisión Permanente del Consejo de Gobierno de la Universidad del País Vasco](#), por el que se aprueba la normativa reguladora de los convenios de colaboración para el desarrollo de programas de formación dual en las titulaciones de grado y máster de la Universidad del País Vasco (BOPV de 8 de junio de 2020).

los decisivos acuerdos de colaboración con las empresas. Esta fase será complicada, más en las comunidades con menor desarrollo empresarial (se reproducirá el mismo problema de disparidad que para el fondo público de pensiones, pues el Gobierno parece orillar que «euskadizar» España exigiría, al tiempo, reproducir sus condiciones económico-productivas, y eso es más difícil, [como parece ignorar el actual ministro de Educación](#)). Finalmente, el éxito de un modelo de formación profesional dual estará condicionado por el sistema de tutelaje profesional disponible, nada fácil de garantizar.

La ley tercia en un debate que ha entrado recientemente sobre los nuevos modelos de enseñanza-aprendizaje universitarios impuestos por el mercado en detrimento de la educación más holística (la educación se reduce a formación de empleabilidad). Es un [modelo con pros y contras](#) que hubiera requerido de una más profunda reflexión, pero el Parlamento ha preferido ignorar los contras. Hasta el momento, la simple previsión de contraprestación (beca) muy reducida ya genera resistencias empresariales, y más de una situación de elusión fraudulenta de la relación laboral, como la jurisprudencia muestra con frecuencia, desvelando la punta del iceberg de más de una legión de personas trabajadoras falsas becarias (por ejemplo, [STS 508/2020, de 23 de junio](#): el caso de una falsa becaria determina que el módulo salarial para la indemnización por despido improcedente es el de su categoría en el convenio colectivo aplicable, no respecto de lo que cobraba realmente). ¿Hay razones para creer que irá mejor con el compromiso contractual en tan tempranas fases de educación-formación o aún generará más dificultades? Veremos.

b) La palabra del pretor comunitario se hace ley nacional: el Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) responde de las indemnizaciones por rescisión de contrato ex [artículos 40.1 y 41.1](#) del ET.

Desde la [STJUE de 28 de junio de 2018, asunto C-57/17, Checa Honrado](#), el Fogasa viene obligado a cubrir, ex [artículo 33.2 del ET](#), las indemnizaciones por resolución del contrato en la novación geográfica ex [artículo 40.1 del ET](#) y sustancial ex [artículo 41.3](#). Aunque su letra no lo decía. Ahora sí, pasando de norma implícita de creación jurisprudencial a norma explicitada por la ley.

Sobre esta cuestión (asumida por la [STS 2/2019, de 8 de enero](#), basada en un caso anterior, [asunto C-422/14, Pujante Rivera](#)) dos observaciones adicionales nos parecen oportunas. La primera tiene que ver con la posición jurisprudencial que atribuye valor constitutivo al perjuicio ex [artículo 41.3 del ET](#) (en el traslado ex [art. 40 ET](#) se presume *iuris et de iure*) para el derecho indemnizatorio. Al no existir norma legal que permita presumirlo (ni siquiera cuando es tan claro como una rebaja salarial, letra d), recae la carga probatoria (obstáculo procesal) sobre la persona trabajadora (lectura civil: es elemento constitutivo de su pretensión y es la parte que mejor conoce el daño). El TS no es ajeno a la contradicción en que tal interpretación incurre (solo es novación ex [art. 41 ET](#) la sustancial, pero el perjuicio requiere prueba precisa, incluso tratándose de una reducción retributiva de entre el 4-7 %,

cuando año a año se lucha por subidas apenas de 1 o 2 puntos). Pero se «lava las manos». Que sea la ley la que provea la solución, sin suplencia jurisprudencial: «Corresponde [...] al legislador introducir las innovaciones [...] adecuadas cuando desee alterar el expuesto esquema» (STS 720/2020, de 23 de julio, FJ 5.º, punto 1, letra C).

La segunda debe recordar, enlazando con esta última observación, que el ámbito para la cobertura por el Fogasa de «créditos laborales» que no sean propiamente «remuneración» (art. 3 Directiva 2008/94/CE, sobre protección de los créditos de las personas trabajadoras para los casos de insolvencia de su empresa) es una opción estrictamente legislativa interna. Así lo ha vuelto a señalar, para el derecho eslovaco, la STJUE de 25 de noviembre de 2020, asunto C-799/19 (cuestión prejudicial sobre si una indemnización debida por accidente laboral culpable y a pagar por la entidad pública que asegura la responsabilidad empresarial es o no un crédito remuneratorio a los efectos de la protección de la directiva). La obligación del Estado español de integrar las indemnizaciones por extinción ex artículos 40.1 y 41.3 del ET deriva del principio comunitario de igualdad de trato, de forma que situaciones objetivamente comparables no reciban trato dispar, sin justificación razonable. El TJUE las considera comparables, a efectos de garantía crediticia, a las de despido objetivo (o colectivo). Comprobamos otra vez la relevancia del derecho de la Unión Europea y del activismo de su pretor. Lo ilustramos en el monográfico de [diálogos con la jurisprudencia](#) de este mismo número.

4.2.3. Novedades en el Estatuto básico de las personas empleadas públicas: mejoras de la conciliación en aras de la igualdad de trato entre todo el personal

También el EBEP, igualmente urgido de un lenguaje inclusivo de género, se ve afectado por la LPGE, con vocación de «vigencia indefinida». Así se deriva de su disposición final 37.^a. En ella se modifican los apartados a) y f) del artículo 48 (permisos de las personas funcionarias), apartados b) y c) del artículo 49 y nuevo artículo 50.3 del EBEP.

Con carácter general, debe recordarse que la promoción de políticas que favorezcan una conciliación de la vida laboral y familiar efectiva y corresponsable es una cuestión transversal y, por lo tanto, debe afectar de forma análoga a todas las personas trabajadoras, al margen de cuál sea la naturaleza de su vínculo jurídico de empleo, laboral o funcionarial. Así se deriva de forma clara del [artículo 14.8 de la Ley orgánica para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres](#), como también reconoce la STS, Sala 3.^a, 399/2019, de 25 de marzo, aunque en ella se deje constancia también de las peculiaridades del empleador público y su necesidad de defender, a través de las potestades de autoorganización, la eficacia del servicio. De ahí que los planes de igualdad también resulten de aplicación en el empleo público, siendo un contenido básico (obligatorio o mínimo) de ellos las cuestiones de conciliación (por ejemplo, [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 6 de marzo de 2018, rec. 5377/2017](#)). La realidad, normativa y práctica, evidencia desajustes, algunos

de los cuales, no todos, trata de resolver la LPGE/2021, para evitar agravios y mejorar las condiciones de ejercicio efectivo de tales derechos de conciliación.

Justamente, la modificación del apartado a) del artículo 48 del EBEP integra una laguna preexistente respecto del [artículo 37.3 b\) del ET](#). Así, junto a los permisos por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de familiar (primer grado de consanguinidad o afinidad) se incluye la «hospitalización» o la «intervención quirúrgica sin hospitalización que precise de reposo domiciliario». Se convierte, así, en palabra de ley la recomendación efectuada, hace todo un quinquenio ([19 de agosto de 2015](#)), por el «Defensor del Pueblo» (también esta institución requiere de la corrección del lenguaje inclusivo de género), que reprochaba la práctica restrictiva de exigir enfermedad grave para reconocer este tipo de permisos, no identificándose enfermedad y hospitalización. Varias comunidades autónomas ya habían integrado este supuesto en su función pública. La novedad tiene una considerable dimensión de género también, como evidencia la [Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2020, de 29 de junio](#).

Por su parte, la modificación de la letra f), párrafo 3.º, del citado precepto estatutario público busca la mayor inmediatez posible del disfrute del permiso de lactancia (no solo la natural). Así, en la redacción precedente, el disfrute del derecho en la modalidad de permiso retribuido acumulado en jornadas completas, sustitutivo del de disfrute mediante el permiso de una hora de ausencia (fraccionable en dos periodos de media hora) diaria, admitía, a su vez, una opción: o disfrutarse «únicamente a partir de la finalización del permiso por nacimiento, adopción, guarda, acogimiento o del progenitor diferente de la madre biológica respectivo», o, en cambio, «una vez que, desde el nacimiento del menor, haya transcurrido un tiempo equivalente al que comprenden los citados permisos». Pues bien, esta última posibilidad es la que desaparece.

En cambio, se flexibiliza el modo del disfrute del permiso previsto en la letra b) (permiso por adopción y guarda con fines de adopción o acogimiento, temporal o permanente) del artículo 49 («Permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos»). En la regulación precedente se preveía su ejercicio, cuando ambas personas progenitoras trabajaban, y tras el transcurso de las 6 semanas obligatorias: «desde la finalización del descanso obligatorio posterior al hecho causante hasta que el hijo o la hija cumpla 12 meses». Pues bien, ahora se amplía el margen de decisión para el disfrute, pues en tales casos el periodo de este permiso podrá llevarse a cabo de manera interrumpida (en cuyo caso se exige un preaviso de al menos 15 días, realizándose por semanas completas) y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al hecho causante: «[...] dentro de los 12 meses a contar o bien desde el nacimiento del hijo o hija, o bien desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción o bien de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento»¹⁷.

¹⁷ Y lo mismo se prevé para el permiso de la persona progenitora diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija (letra c), párr. 3.º).

La LPGE/2021 ha «olvidado», en cambio, integrar otra laguna que presenta el artículo 49, en este caso su letra e): «Permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave» (autoriza la reducción del 50 % de la jornada sin merma retributiva alguna). Como es sabido, junto a la hospitalización de larga duración (o el tratamiento médico domiciliario tras la hospitalización), se requiere «cuidado directo, continuo y permanente», como en el [artículo 37.6 del ET](#) (y [art. 2 RD 1148/2011, de 29 de julio](#) –prestación económica de Seguridad Social por cuidado de personas menores afectadas por cáncer u otra enfermedad grave–). Ahora bien, la práctica administrativa excluye la continuidad del cuidado si hay escolarización, requisito ajeno a la norma prestacional. Así lo constata la [STS, Sala 3.ª, 641/2020, de 3 de junio](#). Si bien no es de aplicación directa el [artículo 6 del Real Decreto 1148/2011](#), sí hace una interpretación analógica, haciendo irrelevante la escolarización o no de la persona menor. La falta de desarrollo reglamentario para la función pública tampoco sería óbice para tal equiparación, porque la omisión del desarrollo reglamentario exigido por el [artículo 49 e\) del EBEP](#): «[...] no puede conducir a una interpretación literal, cuando la laguna puede ser cubierta mediante otra norma con un fin similar» (FJ 7.º). Admite, pues, su función de suplencia reglamentaria.

Finalmente, se introduce una reforma en el artículo 50 del EBEP (vacaciones). Incluye un nuevo apartado 3, a fin de reconocer el derecho a compensación económica por vacaciones devengadas y no disfrutadas de forma efectiva. Naturalmente, dada su naturaleza de derecho necesario o imperativo (derecho social fundamental e indisponible), se trata de casos especiales.

Reafirmada la prohibición de compensar las vacaciones por una retribución equivalente retributiva (en línea con el [art. 38.1 ET](#)), incluso en casos de renuncia voluntaria al desempeño de función pública, se reconoce (también en línea con una jurisprudencia social consolidada en el ámbito del empleo privado –[STS 220/2019, de 14 de marzo](#)–) una excepción al disfrute del derecho vacacional *in natura*, la relativa a un cese ajeno a la voluntad de quienes han realizado un empleo funcional. Así:

No obstante [...] en los casos de conclusión de la relación de [...] servicios de los funcionarios públicos por causas ajenas a la voluntad de estos, tendrán derecho a solicitar el abono de una compensación económica por las vacaciones devengadas y no disfrutadas; y en particular, en los casos de jubilación por incapacidad permanente o por fallecimiento, hasta un máximo de 18 meses.

Reemerge la influencia del TJUE (por ejemplo, [STJUE de 12 de junio de 2014, asunto C-118/13, Gülay Bollacke](#))¹⁸. El TJUE viene insistiendo en la condición de requerir hechos ajenos a la voluntad de las personas trabajadoras (por ejemplo, [STJUE de 25 de junio de](#)

¹⁸ Para la legitimidad de los ceses de personas funcionarias interinas en el periodo de inactividad de los colegios en los que prestan servicios docentes, *vid.* la [STJUE de 21 de noviembre de 2018, asunto C-245/17, Viejobueno Ibáñez/Vara González](#).

2020, asuntos acumulados C-762/18 y C-37/19: extiende su doctrina para los supuestos de enfermedad a las situaciones de despido ilícito y posterior readmisión, aun sin trabajo efectivo en ese periodo).

4.2.4. Novedades en la LGSS: más compatibilidad de la pensión de jubilación con trabajo a cambio de incrementar la (pírrica) cuota solidaria

4.2.4.1. Reformas con vigencia inmediata: en busca de incrementos –escasos– de recaudación

La disposición final 38.^a introduce diversas modificaciones en la LGSS. De un lado, se da nueva redacción al artículo 153, sobre cotización en supuestos de compatibilidad de jubilación y trabajo. Su significado es meramente financiero, de mejora de la recaudación: sube un punto la cotización de solidaridad (del 8 al 9%), haciéndose recaer sobre la parte empleadora (7%). Las crecientes flexibilidades concedidas para la compatibilidad se verían algo (muy poco, como se vio respecto de las personas artistas) contrarrestadas por el incremento –de momento leve– de la cuota empleadora. En coherencia, también se da nueva redacción al artículo 309, relativo a la cotización en supuestos de compatibilidad de jubilación y trabajo autónomo.

No obstante, aquí no solo se incrementa la cuota de solidaridad sobre la base mínima de cotización al régimen especial de personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas (RETA) en ese punto. Además se incluyen como personas obligadas a las pensionistas por jubilación de las mutualidades alternativas al RETA que compatibilicen su pensión de jubilación por cese de actividad (según la disp. adic. 18.^a).

Hay que recordar que esta cotización se descuenta de la pensión y no computa a efectos de prestaciones. De otro modo agudizaría el impacto de desequilibrio financiero en el sistema por estas situaciones –en otro tiempo oxímoron– de «personas jubiladas activas». Estas, en aumento, evidencian contradicciones, sino desnaturalizaciones, del sentido de la pensión de jubilación (no sería de retiro, porque se sigue en el mercado de trabajo, sino de «vejez», por alcanzar una edad), y, en consecuencia, debería exigir una reflexión político-institucional y social más profunda, con su impacto de reforma legislativa (ninguna de las Recomendaciones del Pacto de Toledo 2020 la refleja, salvo, indirectamente, la 12.^a, relativa al ajuste de la edad de salida real del mercado de trabajo con la edad legal de jubilación, fomentando la permanencia en activo).

También en el ámbito del régimen de compatibilidad-incompatibilidad debe entenderse la nueva redacción del artículo 163.1 de la LGSS (incompatibilidad de las pensiones), si bien responde a una finalidad muy diferente. Vigente la regla general de incompatibilidad entre prestaciones en una misma persona beneficiaria, con las excepciones normativas

correspondientes, precisa que no es aquella la que decide, en primera instancia, con cuál quedarse, sino la entidad gestora. Esta «iniciará el pago o, en su caso, continuará con el abono de la pensión de mayor cuantía, en términos anuales, con suspensión de la pensión que conforme a lo anterior corresponda». Por supuesto, si la persona interesada solicita su revocación (modelo de intervencionismo gestor y promoción de actuación de oficio), para optar por la pensión suspendida, podrá hacerlo, pidiendo la revocación del acto. En todo caso, los efectos económicos se producirán a partir del día primero del mes siguiente a realizar la solicitud¹⁹.

Una línea de intervencionismo y mayor control que también se refleja en el apartado 4 añadido a la disposición adicional 18.^a de la LGSS, relativa a las mutualidades de previsión social alternativas al RETA. Así, desde el 1 de enero de 2021:

[...] deberán poner a disposición de la Tesorería General de la Seguridad Social antes de finalizar el mes natural siguiente a la situación de alta o de baja, de forma telemática, una relación de los profesionales colegiados integrados [...] en la que se indique expresamente la fecha en que quedó incluido cada uno de ellos, cuál es su actividad profesional y, en su caso, la fecha de baja en la mutualidad por cese de actividad.

El incumplimiento será objeto de sanción administrativa, conforme al nuevo tipo infractor previsto en la LISOS (art. 32 bis²⁰).

4.2.4.2. Reformas (en sistemas especiales de cotización) con vigencia inmediata, pero efecto económico progresivo en el tiempo

La disposición final 41.^a no modifica directamente la LGSS, pero sí el [RDL 28/2018, de 28 de diciembre](#), para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, que incide en el sistema, al dar una nueva redacción a su disposición adicional 4.^a, relativa a la «Cotización en el sistema especial para manipulado y empaquetado del tomate fresco con destino a la exportación, dentro del régimen general de la Seguridad Social». Previsto su sistema de liquidación directa de cuotas conforme al [artículo 22.1 b\) de la LGSS](#), la doble rebaja de cotización, la reducción de un 70 % y la bonificación del 8,75 % en la cuota patronal por contingencias comunes, pervive, pero «[irá] disminuyendo progresivamente» en las próximas LPGE, debiéndose integrar empresas

¹⁹ También se aplica en el RETA. Se añade un apartado g), nuevo, al artículo 318 de la LGSS (normas específicas para el RETA), con la siguiente redacción: «Será de aplicación a este régimen especial: [...] g) Lo dispuesto en el artículo 163».

²⁰ «No poner a disposición de la Tesorería General de la Seguridad Social la relación telemática de los profesionales colegiados integrados [...] a la que se refiere el apartado 4 de la disposición adicional decimotercera del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social [...], en el plazo y con el contenido establecido en dicha disposición».

y personas trabajadoras en el sistema especial de las personas trabajadoras agrarias establecido en el RGSS. La bonificación se financiará con cargo al SPEE.

4.2.4.3. El compromiso de integrar las lagunas de cotización en las pensiones de jubilación de las personas trabajadoras autónomas y agrarias «arrancado» al Gobierno, que lo veta

La disposición final 44.^a contempla una singular reforma futura, sin plazo concreto más allá de la voluntarista y poco fiable cláusula de «a la mayor brevedad» posible. Primero por cómo se ha producido –lo que hace dudar de su inmediatez (además de que fue vetada por el Gobierno, por incremento del coste social, que no está dispuesto a asumir, de momento, por muy expansiva que sea la LPGE)–. Segundo, y en consecuencia, por su redactado.

En efecto, se ordena al Gobierno que, mediante la reforma normativa necesaria, suprima:

[...] la situación discriminatoria que sufren autónomos y trabajadores agrarios, incluidos los asalariados, respecto de la integración de lagunas de cotización, a efectos [...] de la pensión de jubilación [...] implantando [...] los mismos o equivalentes mecanismos [...] para la integración de lagunas de cotización en el régimen general de la Seguridad Social.

En la actualidad (para el funcionamiento restrictivo práctico de la técnica integradora, primando el criterio de interpretación literal, resulta de interés la [STS 1010/2020, de 18 de noviembre](#)), a las personas trabajadoras autónomas que se jubilan en el RETA no se les permite la integración de periodos en los que no existe la obligación de cotizar, computando como cero la base de los meses en los cuales no ha habido cotización. Se trataría de una forma de penalización de estas situaciones, minorando la cuantía final de la pensión. Lo que sí existe en el RGSS (se asigna al mes sin cotización –base de cotización (BC) real 0 €– un valor ficticio por el que no se contribuyó, pero que sí se computa para calcular la pensión de jubilación: 100 % BC mínima para personas mayores de 18 años en los primeros 48 meses, 50 % para los restantes periodos cotizados de la citada base mínima).

Lo primero que sorprende es la formulación. No tanto que no tenga un plazo concreto (es evidente que el veto gubernamental la hace inviable y la vacía), sino por calificarse como «discriminatoria». Si así fuese, debería ser declarada contraria al sistema jurídico y darse una aplicación analógica (art. 14 CE). Hasta ahora no ha habido reconocimiento judicial en tal sentido. Realmente se trata de la valoración de las asociaciones profesionales, que consideran que se penaliza una discontinuidad de la actividad frecuente en el trabajo autónomo (1 o 2 meses al año de imposibilidad de cotizar) que no sufren las personas asalariadas. Crítica que también formulan los sindicatos del campo y que imputan a una deficiencia del proceso de integración ordenada como sistema especial en el RGSS (solo se integrarán las lagunas hasta el 1 de enero de 2012).

El problema (que se da también, pero más parcialmente en el sistema especial de las personas empleadas del hogar familiar, aunque no se las mencione –sí, y no para bien, como se comentó y precisaremos en el próximo subapartado–) aquí se agrava, por darse en un contexto de «fraude en las cotizaciones» en el sector agrario. Con ello quedará, una vez más, evidenciado que sigue siendo un sector de protección social vulnerable, con un amplio número de desequilibrios, exigido de solidaridad adicional –aunque no deba pagarla el sistema mediante cuotas, sino con transferencias fiscales–²¹.

¿Comparte el Gobierno esta valoración? No, en realidad la veta. Se trata de una enmienda de Junts per Catalunya. Pero ¿por qué salió, si el Gobierno ha dispuesto de una amplia mayoría para aprobar la LPGE? Porque la vida real ofrece situaciones que el teatro mediático de la política muta en trágicas: votaron en contra PSOE y Unidas Podemos, así como PNV y Nueva Canarias, a favor el resto –mayoritario– de la oposición: PP, Vox, Ciudadanos, EH-Bildu, el PDeCAT, la CUP, Más País, UPN, Teruel Existe, Coalición Canaria, Compromís y BNG. Esquerra Republicana (ERC) se abstuvo. ¿Bildu y Vox votando juntos con PP? Digno de ser escrito en un «Episodio nacional» de Galdós, si viviese.

4.2.4.4. Integración de lagunas en el sistema especial de personas empleadas de hogar: ¿un Gobierno feminista prolonga una discriminación indirecta por razón de género?

Que el Gobierno (aun autoproclamado de progreso social y feminista) no tiene voluntad de agilizar la corrección de estas insuficiencias prestacionales del sistema de Seguridad Social, lo que perpetúa los desequilibrios protectores para determinados colectivos, lo evidenciaría el nuevo –y dilatado– aplazamiento que ha realizado respecto de la prevista aplicación de la ya mencionada técnica de integración de lagunas de cotización en el sistema especial de personas empleadas de hogar. No lo ha hecho en la LPGE, sino a través del citado [RDL 35/2020](#). Lluve sobre mojado. Sorprendentemente, un Gobierno que se autoproclamaba feminista, vez tras vez, incluso cuando no venía a cuento, la primera vez que tuvo oportunidad de mejorar una política claramente discriminatoria por razón de sexo para aquel colectivo, a través del tipo de norma que más le gusta, la autoridad de «ley de urgencia», claro, la desaprovechó.

El [RDL 28/2018, de 28 de diciembre](#) (revalorización de pensiones), volvió a prorrogar el mecanismo de la integración de lagunas ([disp. trans. 16.ª LGSS](#)) hasta 2020 (la [disp. adic. 39.ª](#)

²¹ La [Ley 8/2020, de 16 de diciembre](#) (medidas urgentes para la agricultura y la alimentación), incluye algunos beneficios sociales (por ejemplo, nueva reducción del mínimo de jornadas reales necesarias para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria de Andalucía y Extremadura; bonificaciones para la conversión de contratos eventuales agrarios en indefinidos, incluyendo discontinuos). También incorpora una modificación de la [Ley ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#), para facilitar su actuación, incluso fuera de los lugares propiamente de trabajo y de los periodos de actividad, al ser proporcionados por la persona empleadora como lugares de descanso ([art. 19.1 a](#)).

[Ley 27/2011](#) lo preveía desde el año 2012 hasta el año 2018). Ahora, de forma silenciada, sin difusión alguna en la prensa oficial, se prorrogará el aplazamiento otros 2 años más, de momento. Así, en un ámbito de carreras de seguro más cortas y, desde luego, muy interrumpidas, donde las «brechas de género» en pensiones hacen su agosto, incluso con aquiescencia institucional, seguiremos asistiendo a una discriminación indirecta por razón de género con el siguiente tenor normativo:

Desde el año 2012 hasta el año 2022, para el cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes y de jubilación causadas en dicho periodo por los empleados de hogar respecto de los periodos cotizados en este sistema especial solo se tendrán en cuenta los periodos realmente cotizados, no resultando de aplicación lo previsto en los artículos 197.4 y 209.1 b) ([disp. trans. 16.ª 4 LGSS](#)).

Una nueva sorpresa negativa de la «letra pequeña» de las leyes de urgencia –que, como las prisas, no suelen ser buenas–. ¿Dónde queda el principio (comunitario) de no discriminación por razón de género, indisponible para la ley nacional? ¿Dónde queda el autoproclamado feminismo gubernamental? ¿No sería mejor menos proclamas y más acción legislativa reflexiva –vía parlamentaria–, conforme a lo bueno y lo equitativo? ¿El 2023 conocerá ya la vigencia, por fin, de este imperativo de igualdad de género en materia de pensiones de jubilación para un colectivo que lleva años esperando que se ratifique el [Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo](#)? Veremos.

4.2.4.5. «Aplazamiento» de deudas con la Seguridad Social, medida anticrisis por COVID-19: una nueva «moratoria» en el pago de la cuota de 3 meses

Un aplazamiento más social. En efecto, los «aplazamientos» de deudas de Seguridad Social ([art. 35 RDL 11/2020, de 31 de marzo](#)) o «moratorias» de las cotizaciones sociales ([art. 34](#)) han estado a la orden en estos tiempos de drama (no solo nacional, sino mundial) a fin de ofrecer alivios a empresas y personas autónomas. Pues bien, ahora será una enmienda de ERC la que obtuvo del Gobierno una nueva moratoria de 3 meses en el pago de cuotas de Seguridad Social. Esa es la misión de la disposición final 43.ª de la LPGE/2021 que, con una pésima técnica legislativa, porque usa de un modo indistinto la técnica del aplazamiento de deuda y de moratoria de cotización, se limita a prorrogar durante 3 meses el aplazamiento en el pago de deudas de la Seguridad Social en condiciones especiales análogas a las previstas en el [artículo 35 del RDL 11/2020](#).

4.2.5. La nueva reforma del IMV urgente y ausente: ¿para cuándo las correcciones que lo hagan realmente fiable?

El fiasco que está suponiendo el IMV, al menos respecto de las expectativas creadas de inicio y atendiendo al boato con que se presentó, pretendidamente la prestación social más

innovadora de las jamás conocidas, por ser reflejo de los avances de la tecnología digital más avanzada, como *big data*, explicaría las continuas reformas exigidas en una prestación recién regulada (creada por el [RDL 20/2020, de 29 de mayo](#)). Pero no son suficientes. El acuerdo de los partidos que sostienen al Gobierno de coalición para la aprobación de la LPGE/2021 no llegó hasta que no se logró el consenso en la –nueva– mejora del IMV, junto a la limitación del precio de los alquileres. Curiosamente, ambas cuestiones, buques insignias de un –pretendido– nuevo tiempo social en el empeño gubernamental (nunca ha explicado por qué el IMV viene reclamado incluso por las grandes empresas tecnológicas, que fomentan un capitalismo con el máximo de competitividad que permita una tecnología que se pretende sin límites), han quedado fuera de la LPGE/2021.

La cuestión social de la limitación del precio de los alquileres se ha afrontado con el ya citado [RDL 37/2020, de 22 de diciembre](#). La relativa al IMV con el también referido [RDL 35/2020, de 22 de diciembre](#), aprobado por el mismo Consejo de Ministros. ¿Es lo que se necesita para ser tomada en serio esta prestación social, o al menos se aproxima de forma razonable a lo que se esperaba? No, una vez más, las «letras pequeñas» de las leyes que se publican en el BOE se alejan mucho de lo que dicen los grandes titulares de las «leyes» que se vociferan en los medios. Del dicho al hecho hay un gran trecho, cabría seguir repitiendo.

En el acuerdo político alcanzado internamente por los partidos que sostienen –en una cada vez más difícil equilibrio interno– al Gobierno de coalición, tres aspectos son los que, al parecer, pretenden modificarse en el IMV. A saber²²:

- Tener en cuenta solo los ingresos de los meses transcurridos durante el año en curso para conceder el IMV. Esta medida en principio solo se iba aplicar hasta 2021, pero con el acuerdo se quiere hacer permanente.
- Reducir de 3 a 2 años de vida independiente los que las personas menores de 30 años tienen que demostrar para tener derecho al IMV. Busca mejorar el acceso de las personas jóvenes, si su situación económica empeora, dificultando la cotización para la prestación por desempleo.
- Establecer la posibilidad de que los servicios sociales puedan acreditar algunos de los requisitos exigidos para acceder al IMV. Pese a avanzar en el reconocimiento de oficio, en virtud de la información previa de las situaciones más necesitadas de protección ya disponibles, han sido muy numerosos los problemas detectados en la tramitación. Las soluciones se buscan en la identificación de las personas beneficiarias mediante la intervención de los servicios sociales.

²² El [RDL 39/2020, de 29 de diciembre](#) (art. 1), declara al IMV, con efectos desde el 1 de junio de 2020 (fecha de entrada en vigor del [RDL 20/2020](#)), exento del pago del IRPF, en las mismas condiciones que el resto de las prestaciones monetarias públicas de carácter social (hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el IPREM), sin perjuicio de la obligación de declarar el impuesto que incumbe a sus perceptores.



¿Cuántas de estas mejoras políticamente acordadas ha asumido el Gobierno con esta enésima ley de urgencia para el IMV, abanderado de políticas de escudo social anti-COVID-19 y para la transformación futura del modelo productivo –verde, digital e inclusivo– con progreso social pos-COVID-19? Realmente ninguna. No obstante, el nuevo [artículo 29.2 del RDL 20/2020](#) sí trata de hacer realidad la comprometida tercera mejora, la gestión administrativo-telemática del IMV (cuyas deficiencias están dejando más que en evidencia el funcionamiento del sistema –no por ausencia de capacidades humanas, sino de «recursos humanos», de personas empleadas en este afán; de ahí la ya comentada previsión de la LPGE de incrementar estas mermadas plantillas, efecto pernicioso de los tiempos de leyes de austeridad–).

Ahora, en aras del principio de cooperación interadministrativa realmente eficaz, útil, podría bastar para su reconocimiento con un certificado autonómico del cumplimiento de los requisitos exigidos para el IMV (los previstos en los arts. 4 a 7); todos menos el determinante –es el que más efecto excluyente del IMV está generando–, el relativo a la vulnerabilidad económica, que continúa a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Este certificado autonómico marcará el momento de nacimiento de la prestación. Eso sí, el Gobierno de la nación advierte al autogobierno de cada autonomía que los errores eventuales contenidos en esos certificados los pagará él, no el INSS, si el reconocimiento de la prestación se hace en virtud de la confianza generada por dicho certificado y resulta indebido, sin posibilidad de recuperar las cantidades. Cooperación, sí, pero los errores los paga –dice el Gobierno– quien lo genere. Ojo avizor.