

El «maná» de los «euro-millones» y las reformas que condicionan su «lluvia»: ¿qué mercado de trabajo, qué sistema de pensiones?

Cristóbal Molina Navarrete

Director

Los libros [tampoco los artículos científico-sociales, menos los editoriales –añadiría quien suscribe este–] no están hechos para que uno crea en ellos, sino para ser sometidos a investigación. Cuando consideramos un libro, no debemos preguntarnos qué dice, sino qué significa.

U. Eco (*El nombre de la rosa*)

El ilustre notario, siempre con el ceño fruncido, citaba a menudo la frase de un jurista de la época romana, un tal Cicerón: «La verdad se corrompe tanto con la mentira como con el silencio».

L. Zueco (*El monasterio*)

1. A diferencia de las «bicicletas», las reformas legislativas sistémicas (mercado de trabajo, pensiones, fiscal, etc.) no son para el «sesteo de verano», sino para el «otoño-invierno»: la «lluvia de euro-millones ha empezado». Desde hace más de un año, todo el futuro para España y, en el fondo, para el resto de la Unión Europea (UE), en la travesía desde la tragedia pandémica a la recuperación socioeconómica, incluso a la modernidad sostenible, parece pasar por la recepción, y aprovechamiento, de un «nuevo maná» (una suerte, para la versión laica, de nuevo Plan Marshall): los «euro-millones» de los fondos «Next Generation EU» (Plan de Recuperación y Resiliencia para la UE).

Ya previstos en los presupuestos generales del Estado 2021, los primeros 9.000 millones de euros (un 13 % de las transferencias previstas para nuestro país en ayudas «a fondo perdido» –70.000 millones de €–; otros 70.000 millones de € podrán recibirse en préstamos con condiciones financieras más ventajosas que las del mercado) **llegaron a mediados de agosto**. El hito económico-financiero fue celebrado con toda algarabía y alharacas, desde la propia presidenta de la Comisión Europea y el presidente español a todas y cada una de las personas titulares de los ministerios que conforman el Gobierno de España, como auténtica bajada del banderín de salida en la (nueva y esta sí definitiva) carrera hacia un país

«más verde, digital [...] y [además de feminista] cohesionado». Si tan solo nos quedamos en los números, no parecería para menos, porque no solo cabe creer que han terminado los largos meses de incertidumbre derivados de varias complicaciones y notables retrasos, sino que ya ha quedado, igualmente, expedito el camino para seguir recibiendo cheques, este año (otros 10.000 millones en diciembre) y los venideros, hasta 2023 (2026 para la parte de préstamos). Un torrente descomunal de caudales que se vería incrementado por otros 38.000 millones de euros de los fondos estructurales.

Más aún. A diferencia de lo que sucedió en la crisis precedente (financiera), estos «euro-millones» no computarán en la deuda nacional, soberana, sino en la comunitaria, de modo que la financiación se hará a través de la emisión de deuda por la propia UE (bonos comunitarios a largo plazo). Una emisión, por cierto, ya iniciada y con un rotundo éxito en los mercados. La demanda inversora fue tan voraz que septuplicó la oferta. Los «poderes y leyes de mercado» lejos de tener inquietud por este modelo de recuperación, basado en la «lógica del gasto público ingente» (kelseniano), lo avalan y posibilitan, como nuevas oportunidades de negocio financiero. En un escenario de suspensión, que no derogación, de las reglas de estabilidad presupuestaria, y en el que la autoridad principal emisora de deuda es la propia UE, no cada nación ([España tiene una deuda pública récord](#): más del 120 % de su PIB -134.000 millones de € más en un año-), el eje se desplaza: no se trata de ahorrar (valor de la austeridad), sino de gastar mucho, rápido y bien («invertir productivamente»), para que no suceda lo que tantas veces, que hay que devolver el dinero no ejecutado.

2. Una nueva condicionalidad sociolaboral ¿«positiva»? como precio del «maná europeo»: de la «tiranía de la austeridad» a la ilusión del «gasto-inversión masivos». Pero ¿es tan idílica la situación como parece pintar? ¿No nos pide nada a cambio de tanta generosa solidaridad de la UE, que llueve del cielo sin pedir «sacrificio» alguno? ¿Solo hay que lograr objetivos económicos, de innovación tecnológica y sostenibilidad en el plano ambiental de forma ambiciosa, ingente –por [ejemplo](#), digitalizar más de un millón de pymes; capacitación digital a tres millones de personas; instalar centenares de miles de aulas con equipamiento digital interactivo; internacionalizar a miles de pymes; alcanzar flotas de centenares de miles de vehículos eléctricos; extender la banda ancha a toda España, también la «vacada»; centenares de kilómetros de ferrocarril...–? No, siempre hay algo más, una «letra pequeña» (o grande), pero determinante.

Como en la anterior crisis sistémica, la financiera, el dinero comunitario no llega *gratia et amore*. También aquí hay una específica condicionalidad, esto es, mantener el «maná comunitario» requiere compromisos gubernativos para cumplir determinadas exigencias o condiciones en forma de reformas estructurales. Muchas requieren reformas legislativas, incluso hasta abstenerse de hacerlas en ciertos sentidos políticos (por ejemplo, «prohibición» de una reforma laboral puramente garantista o «progresista» –no fue casual que, en su polémico viaje a Estados Unidos, los grandes fondos con los que se reunió el presidente expresaran su [inquietud por la contrarreforma laboral](#)–). Resurgen los problemas

para realizarlas y las **diferencias valorativas**: para unos sectores, estas reformas legales no exigen sacrificios (de derechos laborales, de pensión); para otros, sí. **La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nos alerta** (informes sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto) de las incertidumbres y paradojas existentes –la suspensión de las reglas de estabilidad no hace decaer el deber de supervisión fiscal–: se incita a gastar mucho y rápido, pero bien (valor de la eficiencia), sí, pero cuando mantenemos una situación de elevada «vulnerabilidad fiscal» (alta deuda pública, gran déficit fiscal), ensombreciendo el futuro, salvo reformas.

En suma, tras las vacaciones de estío, propicias –parafraseando el título de la célebre obra de teatro, luego llevada al cine– para las «bicicletas» (más en un año –tras la prórroga por la pandemia– jacobeo), pero no para los cambios complejos, debe llegar el tiempo de las –inaplazables– reformas legales. No son pocas. Se dice que **una ley cada 15 días hasta finales del 2023** (medio centenar) según el compromiso adquirido. Entre ellas, otra vez, la (contra)reforma laboral y la (contra)reforma de pensiones. Esta última ya ha comenzado, con la **aprobación, en el primer Consejo de Ministros del nuevo curso** (24 de agosto), y tras firmar en julio el acuerdo social que lo sustenta («ley socialmente negociada»), del proyecto de ley para garantizar el «poder adquisitivo de las pensiones» y «reforzar la sostenibilidad» del sistema público de pensiones.

El desafío reformista, como precio por el «maná europeo» de la recuperación, **no se presenta sencillo**, tanto por la entidad de las reformas como por lo controvertido de buena parte de ellas, en sí mismas, por la gran contraposición de razones e intereses legítimos, y por el exceso de radicalización que sigue sacudiendo la política española, con alta presencia de «zelotes ideológicos», a derechas (por ejemplo, persistentes resistencias a las subidas del salario mínimo interprofesional –SMI–) y a izquierdas (por ejemplo, crítica global a la reforma laboral de 2012). Y ello no solo respecto de las reformas estrictamente socio-laborales (incluyendo la de la función pública, no solo de estabilización del empleo público), sino igualmente de las (muchas) restantes, cuyo gran calado económico y social (por ejemplo, recuérdese que **la tasa de pobreza se ha elevado por la pandemia hasta el mayor nivel desde la Gran Recesión de 2008**, pese al ingreso mínimo vital) es manifiesto. De ahí los constantes e intensos conflictos internos al Gobierno de colación (por ejemplo, vivienda, **fiscalidad**, sistema de precios del mercado energético, etc.).

En consecuencia, no sorprende que los procesos reformistas legales se dilaten, se aplacen e incluso se fragmenten continuamente, tanto por la necesidad de diálogo social como de las debidas mayorías parlamentarias para sacar adelante la ley, aunque sea en forma de convalidación del tan recurrente y abusado real decreto-ley. Todo ello arroja una notable incertidumbre sobre el resultado final, pero también sobre su real efectividad. Los procesos reformadores legislativos, sin embargo, tanto en el ámbito laboral como de pensiones, están en marcha, como se ha apuntado. En este primer editorial de la temporada otoño-invierno 2021 nos limitaremos a esbozarlos, tiempo habrá de desmenuzarlos.

3. «Al primer tapón, zurrapas» o «la primera en la frente»: la complicación jurídica del compromiso gubernativo de estabilización del empleo público temporal abusivo. Entre los refranes más tradicionales, aunque hoy en desuso, recogidos en el *Tesoro de la lengua castellana o española* de Covarrubias, aparece uno que ilustraría bien la dificultad del referido desafío reformador legislativo como precio (condición) por el «maná europeo» para salir de la actual crisis: «Al primer tapón, zurrapas» (las zurrapas son los residuos que brotan de las cubas de vino apenas se destaponan). Con él se quiere indicar la frustración que se siente cuando, a la primera ocasión que se ofrece para comprobar la capacidad de alcanzar un objetivo, se fracasa, emergiendo todo el poso de «poquedad, flaqueza o mezquindad» subyacente a una situación. En términos menos cultos se dice «la primera en la frente». A mi juicio, este refrán describe el fiasco cosechado en la primera ocasión en que el Gobierno ha tratado de cumplir con una de las reformas comprometidas en el marco de los fondos de recuperación y resiliencia: la convalidación del Real Decreto-Ley (RDL) 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público.

Salvado por un voto, ha debido hacer concesiones políticas –por ejemplo, que las oposiciones no sean eliminatorias, por lo que, si se suspenden, no se excluiría del puesto; eximir de ellas a personas interinas de 10 o más años de antigüedad–, a introducir en su tramitación como genuino proyecto de ley. Pero estas transacciones políticas crean más interrogantes de los que la norma pretendía resolver. Además de generar inseguridad en torno a la fiabilidad del compromiso español para cumplir no ya solo con la directiva en juego (Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio, sobre contratos de duración determinada), sino incluso con las condiciones de percepción de los primeros pagos de «euro-millones», el estado del proceso legislativo incurre en análogos vicios que el estado del tenebrista arte jurisprudencial en esta materia: insuficiencias, incoherencia o contradicciones, incertidumbres e ineficacias (falta de fiabilidad). Al respecto, sin poder –ni pretender– entrar aquí en profundidades ante un ámbito regulador y aplicativo tan complejo y sombrío, que merecerá estudios más detenidos cuando se apruebe la ley, sí conviene hacer algunas –sucintas– observaciones críticas.

Por supuesto, dejo de lado el uso continuo de la técnica del real decreto-ley para temas estructurales y requeridos de una solución legal suficientemente reflexiva, coherente y participada, ajena a las circunstancias de excepción del artículo 86 de la Constitución española (CE). Estos usos desviados son cada vez más desautorizados por el Tribunal Constitucional (TC), aunque sea parcialmente (por ejemplo, Sentencia del TC –STC– 111/2021, de 13 de mayo, respecto de la integración del régimen de clases pasivas en la Seguridad Social impuesta por el RDL 15/2020; en cierto modo también la polémica STC 148/2021, de 14 de julio, porque la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no deriva del contenido material de las medidas, justificadas, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales, que eludían el Parlamento, por las dificultades para lograr mayorías), dando lugar a un número creciente de recursos. En ellos –aunque suele criticarse–, el TC tendrá la oportunidad de

ofrecer nuevas «luces» para frenar usos tan desviados del [artículo 86 de la CE](#), llevados a cabo por todos los Gobiernos en materia laboral y de pensiones¹.

Situados en el fondo, también en el contexto, de esta reforma legal comprometida y de su primera fase, ya se ha anticipado la incapacidad de la norma de urgencia, ahora en espera de la norma legal ordinaria (que también admite tramitación parlamentaria por vía de urgencia, evidenciando que el tiempo de trámite no es una razón realmente fiable para justificar el abuso de la figura del real decreto-ley), para resolver algunas de las principales insuficiencias y contradicciones de las decisiones jurisprudenciales en este ámbito. Unas deficiencias interpretativas que no cesan, incluso después de la nueva polémica entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sentencia del TJUE –[STJUE– de 3 de junio de 2021, asunto C-726/19](#)) y el Tribunal Supremo (TS) (Sentencia del TS –[STS– 649/2021, de 28 de junio](#)), obligado este a rectificar, aun a regañadientes (lamenta amargamente la incomprensión por el TJUE –como en el asunto De Diego Porras– de la elaborada doctrina patria). En algo más de un año conoceremos otro capítulo de historia tan interminable, en virtud de la cuestión prejudicial formalizada por Auto del Juzgado de lo Social (JS) número 3 de Barcelona de 27 de junio de 2021, rollo 308/2019, donde se cuestiona la errática figura de la indefinición sin fijeza como respuesta al abuso de la temporalidad en el empleo público.

La nueva doctrina jurisprudencial patria ([STS 649/2021, de 28 de junio](#), FJ 5.º) es que, «salvo muy [...] limitadas excepciones» (el TS se vuelve a reservar un ámbito para mantener su soberanía interpretativa, moduladora del imperio jurisdiccional del TJUE, lo que abre nuevos interrogantes interpretativos), los procesos selectivos «no deberán durar más de 3 años a contar desde la suscripción del contrato de interinidad». De suerte que, si así sucediera, estaríamos en presencia de genuinos supuestos de «duración injustificadamente larga»² y, de ahí, se pasaría, como respuesta jurídica nacional, a fin de garantizar el «efecto útil» de

¹ Es el caso del recurso contra el [RDL 9/2021, de 11 de mayo](#), para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales («ley riders»), en vigor –solo– formal desde el 12 de agosto. Suele esgrimirse el previo acuerdo social que a veces lo precede, cuya preservación a ultranza acostumbra a neutralizar el valor práctico del Parlamento, reduciendo a la mínima expresión la aceptación de enmiendas. Un ejemplo es la [Ley 10/2021, de 9 de julio](#), de trabajo a distancia, cuyas novedades respecto de la norma gubernativa socialmente consensuada son de escasísimo alcance. Otro lo será la tramitación como proyecto de ley del RDL 9/2021 («ley riders»), [que tampoco acepta enmiendas](#).

² Aunque es sabido que la figura de la relación laboral de «duración inusualmente larga» es de creación del TJUE ([asunto Montero Mateos, C-677/16](#), apdo. 64), ya la [STC 240/1999, de 20 de diciembre](#), dio carta de naturaleza a la figura de la persona funcionaria interina de «larga duración» (supera los 5 años). Con ella ya se reconocía «una forma relativamente estable, aunque precaria, de acceso al mercado de trabajo». Aunque presumía una cierta visión anómala y excepcional, legitimó tratos diferenciados en tales casos para proporcionar a esta figura un cierto estatuto protector, so pena de incurrir en discriminación prohibida ex [artículo 14 de la CE](#). Pero ¿cuáles? Habría que ir caso a caso. Por tanto, ni el TJUE ni el TC ofrecieron las pautas interpretativas adecuadas para pergeñar, con una mínima seguridad jurídica, tales «categorías».

la directiva (STJUE de 3 de junio de 2021, asunto C-726/19), a otra «indefinida no fija». El recurrente argumento de paralización de las ofertas públicas de empleo por imperativo del control del gasto público, a su vez exigencia de la regla de estabilidad presupuestaria comunitariamente ordenada y reflejada en las «leyes de austeridad», que impedían la convocatoria de vacantes ocupadas por personas interinas, cedería no solo por razones lógicas (la convocatoria no incrementaría el gasto porque ya existiría la plaza, no sería de nueva creación), sino también de autoridad jurídica (el TJUE rechaza que excuse el cumplimiento de las normas comunitarias).

Pero cuando el TS cree haber logrado una nueva solución transaccional pacificadora, los niveles inferiores de la jurisdicción social la cuestionan y reabren el proceso jurídico, sobre la base de la disconformidad persistente con la jurisprudencia pretoriana del TJUE. Para el TS, la indefinición no fija pareciese ser una meta garantista (reservada tan solo a la decisión jurisdiccional, por la persistente lógica prohibición legal de reconocimiento de oficio por el empleador público, pese a contemplarse como categoría autónoma en los arts. 8 y 11 Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP–). Sin embargo, solo es un engendro o remedio transaccional que genera tantos o más problemas que resuelve desde el punto de vista de la organización, también de la integración laboral (no se obliga a convocar esa plaza; tampoco se sabe exactamente qué condiciones se equiparan, al no poder ser plena, al carecer de fijeza). De esta insatisfacción, normativa y práctica, se hace ahora eco el JS número 3 de Barcelona.

El JS cuestiona la técnica de la indefinición sin fijeza³, como garantía de efectividad de la directiva, al menos por dos razones. La primera, porque termina haciendo de igual condición la relación de las personas que han sufrido abuso de temporalidad con las que han suscrito un contrato de interinidad, cuya vigencia es, por naturaleza, temporal. La segunda, porque, si bien es cierto que se ha equiparado, tras la última rectificación, el derecho a la indemnización por superar los 3 años al que corresponde al despido por causas objetivas (art. 53 Estatuto de los Trabajadores –ET–), como factor para prevenir el abuso, realmente con ello no se acaba con la naturaleza temporal del contrato «indefinido no fijo»:

[...] puesto que la vigencia de su contrato está ligada al cumplimiento de una circunstancia que se producirá con toda seguridad –la cobertura de la vacante que

³ Y que revigoriza continuamente, incluso de espaldas a ciertas exigencias de mayor estabilidad derivada del TJUE (por ejemplo, [doctrina Correia Moreira](#)), como sucede con la [STS 619/2021, de 10 de junio](#). En ella se rechaza la condición de «indefinición fija», en favor de «indefinición no fija», primando los principios constitucionales de acceso a empleo público sobre los comunitarios de estabilidad en casos de reversión de servicios públicos. La doctrina judicial suele asumir y expandir esta doctrina. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Cantabria [257/2021, de 13 de abril](#), expande la figura de la indefinición sin fijeza a organizaciones privadas, pero con naturaleza de fundación perteneciente al sector público (autonómico).

ocupa–, lo cual desvirtúa [...] el efecto útil de la directiva, ya que la indemnización se erige en la única medida, no eficaz, para prevenir (el abuso de) la contratación temporal [...].

En consecuencia, quiere saber, en esencia, si la relación indefinida no fija es conforme con la figura del contrato temporal o con la del contrato indefinido ex cláusula 3 de la directiva comunitaria.

¿Es fiable el citado [RDL 14/2021, de 6 de julio](#), para avanzar seriamente en una solución a tan caótica situación del empleo temporal público en España? No. Carente de un objeto preciso, con un largo preámbulo que, entre otras cosas, recuerda la dicha vinculación al cumplimiento del [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), concretamente el objetivo 11 («modernización de las Administraciones públicas» –un tópico de los últimos 40 años–), su finalidad no es tanto prevenir la temporalidad abusiva futura (si bien la modificación de los arts. 10 y 11 EBEP, así como la nueva [disp. adic. decimoséptima](#), se orientan en esa dirección –[art. 1 RDL 14/2021](#)–), sino más bien intentar corregir un índice de temporalidad que causa sonrojo, mayor que el del sector privado (33 % frente al 25 %). Apenas representaría un primer paso en la reconstrucción de lo –mucho– deconstruido en el empleo público, comprometiendo rebajar al 8 % la temporalidad.

Pero transcurre por un campo minado, en el plan constitucional y, sobre todo, comunitario. Razonablemente conforme al estándar constitucional (capacidad, mérito e igualdad), que no se opone a ofrecer oportunidades reales de estabilización de personal temporal de larga duración, pues la regla de estabilidad no es solo un imperativo constitucional, sino una necesidad social (de ahí la previsión estructural legislativa –[disp. trans. cuarta EBEP](#)– de procesos de consolidación y regularización del empleo público temporal), las dudas surgen respecto del derecho de la UE. En este sentido, [la Coordinadora Estatal de Personal Público Temporal ha presentado una guía para denunciar, ante la Comisión Europea, el RDL 14/2021](#), en la medida en que carecería de un sistema de garantías realmente eficaz para corregir las actuales prácticas abusivas y disuadir de las mismas en el futuro para el empleo público.

A tal fin se enuncian y desarrollan sumariamente las razones de disconformidad con el derecho de la UE y, sobre todo, con la expansiva jurisprudencia pretoriana que lo interpreta (por ejemplo, [STJUE de 19 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18](#)):

- ni los procesos de estabilización diseñados resultan adecuados para prevenir y sancionar el abuso (porque no eliminan las consecuencias de la infracción jurídica –al abrirse a personas candidatas no abusadas contractualmente son de efectos inciertos para las víctimas de tales abusos–)⁴

⁴ El [artículo 2 del RDL 14/2021](#) prorroga los procesos de estabilización, ya rechazados por el TJUE ([STJUE de 3 de junio de 2021, asunto C-726/19](#); [Auto del TJUE de 2 de junio de 2021, asunto C-103/19](#)).

- ni la indemnización prevista⁵ –aun equivalente al despido objetivo, como se dijo– es efectiva para corregir el abuso, pues carece de efecto disuasorio. La norma permite continuar el efecto del abuso hasta que la Administración decida «cesar» a la persona abusada, solo en tal momento, tras el proceso selectivo, indemniza. Esta previsión quebraría el efecto útil de la directiva. Además, la indemnización tiene limitaciones –por ejemplo, máximo 12 meses– poco acordes con el TJUE (por ejemplo, exige atender todo el periodo de abuso –[STJUE de 22 de diciembre de 2010, asuntos acumulados C-444/09 y C-456/09](#)–).

En suma, realmente se estabilizan las «plazas» vacantes (protege la estabilidad del empleo), no necesariamente a todas las «personas» interinas que vienen ocupándolas a lo largo de varios años. De ahí que la norma, al exigir (art. 2) un proceso selectivo mixto (concurso-oposición⁶), más o menos fácil y *ad hoc*, tendría un riesgo de efecto expulsivo para miles de personas interinas largamente experimentadas (aun con compensación económica –con efecto retroactivo, a diferencia de la indemnización prevista en la citada disp. adic. decimoséptima–, asumida en la doctrina jurisprudencial, por lo que no es novedosa), sea rechazada por el colectivo afectado, no obstante provenir de un acuerdo previo con los sindicatos mayoritarios⁷. Asimismo, se alerta del riesgo de que, al menos en ciertos sectores, las Administraciones opten más que por sobrecargarse abruptamente con un alto volumen de empleo público fijo (funcionario, laboral fijo), más difícil de gestionar, máxime teniendo en cuenta que sigue pendiente una reforma en serio de la función pública que la libere de sus rigideces e improductividades, por otras fórmulas híbridas (la experiencia evidencia una alta creatividad), que terminarían manteniendo la precariedad, con lo que volveríamos al nefasto punto de partida actual.

Una parte del arco parlamentario que apoya, condicionalmente, al Gobierno se hizo eco de algunas de estas críticas del sector de personas afectadas (decenas de miles), por lo que exigieron al Gobierno cambios en el proyecto de ley reclamado para convalidar el real decreto-ley, como anticipamos. De un lado, no podrá haber proceso selectivo que implique oposición para quienes acrediten 10 o más años de antigüedad en la cobertura de la vacante, limitándose a la técnica del concurso de méritos (normaliza en estos casos la excepción

⁵ En el apartado 4 de la nueva [disposición adicional decimoséptima \(«Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público»\)](#) del EBEP para el personal funcionario interino, y en el 5 para el personal laboral temporal, cuando se supere el plazo de 3 años previsto como máximo de provisión temporal de una vacante.

⁶ La fase de concurso (evaluación experiencia previa) está limitada a un máximo del 40 % de la puntuación total.

⁷ La regulación de los procesos de selección-estabilización reproduce básicamente los acuerdos a los que llegaron CC. OO., UGT y CSIF en 2017 y 2018 y que se implementaron en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2017 y posteriormente en la de 2018.

prevista en el [art. 61.6 EBEP](#)⁸), ni para los casos (la mayoría de los 300.000 estimados) en que sí se precise prueba de oposición (antigüedad inferior a 10 años) esta podrá tener efecto eliminatorio. ¿Se ganará con ello en justicia y seguridad jurídicas?

Siendo difícil valorar la reforma proyectada comprometida en estrictos términos de justicia, es indudable que el acuerdo político-parlamentario aumenta la inseguridad en términos jurídicos, porque a los persistentes (aun corregidos para quienes acrediten una interinidad de 10 o más años; no así para quienes estén entre 10 y 3 años, de ahí que [cierto sector crítico reclame que se extienda la excepción](#)) desajustes con el derecho de la UE ahora sumáramos las dudas de conformidad constitucional. La atribución de plazas sin oposición alguna ha sido siempre vista con enorme recelo por el TC, que solo la ha admitido una vez, cuando hubo que integrar al personal sanitario en los sistemas autonómicos, tras el proceso de transferencia competencial. Una situación que ni de lejos tiene que ver con la actual, en gran medida debida a una mala (e interesada) gestión de las diversas Administraciones⁹. En definitiva, y para no hacer más largo este análisis, en espera de una norma con valor de ley para antes de finalizar el año (el real decreto-ley quería cumplir el compromiso con la Comisión), la mutación de una norma gubernativa en una norma de soberanía parlamentaria nacional traerá un nuevo tiempo de conflictividad de razones (jurídicas) e intereses (particulares y sociales), en un escenario ya de por sí largo y extremadamente complejo, por el excesivo arraigo de la «cultura de temporalidad» en el empleo público –que se siente inmune– y por los constantes sobresaltos jurisdiccionales, «un volcán de llamas inflamables que no cesa» de entrar en erupción.

4. «Avisos a navegantes» a ambos lados del Atlántico: ¿reforma laboral sí, pero una contrarreforma como tal, unilateralmente garantista, no, advierten los mercados y la UE? Ya vemos cuán difícil está siendo no solo lograr mayorías parlamentarias para la aprobación de leyes que inciden en el empleo público y que se han comprometido en el proceso de recepción de fondos comunitarios, sino igualmente dotarlas de contenido adecuado (eficacia, efectividad y eficiencia) exigido por los compromisos comunitarios, también derivados del marco normativo vigente superior. No menores parecen ser los malabarismos parlamentarios necesarios para cumplir con otro de los compromisos de reformas legislativas para

⁸ La norma reza así: «Solo en virtud de la ley podría aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos». De este modo, la valoración del mérito y la capacidad pasaría a la mera acumulación de la experiencia derivada por un mínimo (10) de años de servicio en un puesto de trabajo, desempeñado presuntamente con aptitud y capacidad, eliminando el paradigma de valoración del mérito por la mayor capacidad para «vencer a personas competidoras» en un mismo proceso competitivo por idéntico empleo –de ahí el nombre de «oposición»–.

⁹ La doctrina del TC en relación con los procesos de consolidación es que la valoración de la experiencia, que excepcionalmente puede llegar en la fase de concurso hasta el 45 % de la puntuación total (STC 67/1989, de 18 de abril), siempre requiere una fase de oposición. La valoración del mérito en términos de constitucionalidad no podría, pues, agotarse con el cúmulo de experiencia.

obtener los sucesivos desembolsos de «euro-millones», para que el «maná europeo» siga fluyendo sin que nada altere su caudal: la (contra)reforma laboral. Lleva más de 3 años en vilo, pero ahora parece «tocar a arrebato».

Por supuesto, dejo, aquí y ahora, de lado otros ámbitos importantes a reformar legislativamente del mercado de trabajo y de sus políticas activas, urgidas de cambios serios desde hace varias décadas y nuevamente anunciadas (por ejemplo, reformas educativas a favor de la mejora de la inserción profesional, no solo juvenil, aunque especialmente, como la [propuesta para el sistema de formación profesional](#); las reformas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil derivadas del [Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes](#) –eje 6: mejora del marco institucional– y que deben permitir que la UE libere fondos del FSE+ destinados al empleo juvenil¹⁰; las derivadas de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, que afectará de forma especial a unos servicios públicos de empleo especialmente golpeados por la pandemia –así como por la ciberdelincuencia, en el caso del Servicio Público de Empleo Estatal, que sigue arrastrando un intenso déficit de funcionamiento–; la [reforma migratoria](#), exigida no solo en el marco del eje de inclusión del plan de transformación y resiliencia –«no dejar a nadie atrás»–, sino también en el escenario de los compromisos con el Pacto Mundial para la gobernanza migratoria –2018–, así como de la Agenda 2030 –meta 10.7– y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hoy de actualidad por las crisis de Ceuta y Afganistán –el editorial del próximo número de noviembre de esta revista se dedicará a esta cuestión–; etc.). En este momento nos centraremos solo en el núcleo duro de la «reforma laboral».

Como es sabido, el Gobierno ha hecho una propuesta. De momento, mantienen profundas discrepancias el Gobierno –incluso en su interior–, sindicatos y patronal. [Esta hasta la tacha de «marxista»](#). La ministra se defiende argumentando que no se puede hacer una «reforma de progreso» con paradigmas de «mercado de trabajo neoliberal». La «ley laboral» ha de ponerse del lado de «la parte débil» de la relación, corrigiendo la actual «ley del más fuerte», impuesta por la reforma laboral precedente y vigente.

Ironizando más, y tratando de sacar el debate de una contraposición puramente ideológica, la actual titular del ministerio del ramo y vicepresidenta tercera contraataca afirmando que su (contra)reforma laboral es [«tan marxista como la que recomienda el papa, Biden o la Comisión Europea»](#), marcando finales de diciembre de este año para la publicación de su (contra)reforma laboral en el BOE. No vamos a entrar aquí en la polémica-provocación intelectual (las interacciones entre la doctrina social de la Iglesia y el clásico modelo

¹⁰ Sin implicación normativa, la [Orden TES/527/2021, de 26 de mayo](#), por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2021, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, créditos del ámbito laboral financiados con cargo a los presupuestos generales del Estado, no financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y del Plan Reincorpora-T 2019-2021.

socialdemócrata de regulación de las relaciones de trabajo es un tópico que cuenta con una larga tradición científico-social; el carácter social de la política de mercado de trabajo del nuevo presidente americano ya es un terreno más resbaladizo e inexplorado –máxime cuando leemos que [el Gobierno norteamericano ha dejado caer, desde el 6 de septiembre de 2021, la ayuda adicional de 300 dólares semanales para quienes reciben el subsidio de desempleo](#), por la mejora de la economía en Estados Unidos, no tanto de la tasa de desempleo). Tampoco es tiempo aún de comentar los aspectos centrales de la propuesta de (contra) reforma laboral, pues ni es definitiva, la negociación acaba de comenzar, ni, por tanto, media ni acuerdo ni ley.

En cambio, sí merece la pena contrastar el rigor de su afirmación respecto al pretendido aval de la Comisión Europea, pues, como es bien sabido, su conformidad se ha convertido en una «condición» para recibir los «euro-millones» y así se comprometió, si bien de forma genérica. Al respecto, no es ocioso recordar que la patronal confía en la autoridad comunitaria para frenar los aspectos más intervencionistas de la reforma, en la medida en que las restricciones, reales o pretendidas, de flexibilidad de gestión (en la contratación, interna y extintiva) de las empresas derivadas de la actual propuesta irían en contra del paradigma de gestión adaptativa promovido por la UE. La Comisión lejos de ponerse de perfil en esta delicada cuestión [viene alentando la reforma](#) para antes de finalizar 2021 y como contrapartida de los fondos (si no se cumplen los compromisos de reforma, «se pueden retrasar o puede haber envíos parciales», reafirma la Comisión), valorando positivamente algunos de «los logros de la reforma precedente».

[La Comisión, que dice «mirar la negociación con interés y respeto», espera «que lleve a conclusiones positivas»](#) (Paolo Gentiloni, comisario de Economía de la Comisión Europea), pues la corrección de los persistentes desequilibrios entre seguridad laboral y flexibilidad empresarial no deberá hacerse volviendo a sacrificar un valor por otro, dado que un exceso de garantías introduce rigideces que terminan penalizando al empleo y a las personas empleadas –ni la seguridad puede identificarse con rigidez, ni la flexibilidad con unilateralidad–. En todo caso, recomienda evaluar previamente el impacto de las medidas, sea de las que se querrían corregir, sea de las que se pretenden introducir. [Para los estudios de la Comisión:](#)

Está reconocido que las reformas adoptadas en 2012-2013 en respuesta a la crisis han jugado un papel importante en la promoción de la recuperación económica rica en empleos que comenzó en 2014 [...]. Será importante que cualquier medida nueva solo se tome después de una evaluación cuidadosa de su impacto potencial y que se conserven los logros de las reformas anteriores [...].

Sin embargo, ni el Gobierno ni los sindicatos asumen esta valoración positiva. Un enfoque que consideran propio de las instituciones de la gobernanza económica como el FMI y la OCDE, por lo tanto, tan errado como interesado y desequilibrado en favor de las «leyes

de mercado». Prueba fue la [preocupación de los poderes económicos e instituciones financieras de Wall Street, transmitida al presidente del Gobierno en su viaje a Estados Unidos](#) y que, en el fondo, delata las divergencias que en el propio seno del Gobierno existen sobre esta crucial cuestión. Una vez más [la titular del ministerio del ramo ha criticado, de nuevo con ironía, esa parte del viaje del presidente](#), reafirmando en el objetivo de la reforma laboral en defensa de las razones e intereses de las personas trabajadoras, más aún de las más vulnerables, por su empleo precario, o por su situación de persona desempleada, o por las dificultades para conciliar vida laboral y familiar (la [STC 119/2021, de 31 de mayo](#), reafirma el deber de la empresa de evaluar estas dificultades para adoptar decisiones no-votorias), «no para mejorar la rentabilidad de los fondos». La radical diferencia de posiciones es manifiesta, pues, con lo que la complicación para lograr, primero, el acuerdo social y, luego, la mayoría parlamentaria resulta evidente.

En este escenario, parece que ciertas medidas de la urdida contrarreforma laboral, las señaladas como correctoras de los «aspectos más lesivos» de la reforma del trienio 2012-2014, podrán pactarse. Por ejemplo, la recuperación de las reglas de ultraactividad ex [artículo 86.3 del ET](#) que no creen vacíos normativos, de efectos perniciosos por la inseguridad que crea a personas trabajadoras y empresas.

Así lo revela, por citar un ejemplo muy reciente, pero paradigmático, la [STS 761/2021, de 7 de julio](#) (legitima la supresión unilateral de determinados beneficios económicos de los que disfrutaban las personas trabajadoras pasivas, jubiladas y familiares del Grupo Endesa, al desaparecer la norma colectiva que los fundamentaba y no existir contrato en vigor que permita mantenerlos como condiciones más beneficiosas). Como tampoco parece que resulte un gran escollo la corrección propuesta de la preferencia de los convenios colectivos de empresa sobre los sectoriales, en especial en el ámbito retributivo, ex [artículo 84.2 del ET](#), en la medida en que no solo favorece la seguridad económica y reduce el riesgo de pobreza laboriosa, sino que es una medida defensiva de un modelo de competencia leal –y sostenible– para las empresas en sus respectivos sectores de actividad.

Más dificultades habrá para alcanzar tal acuerdo (primero social, luego político y parlamentario) en el ámbito de la contratación, integrado como «componente núm. 23 del [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#)», valorado positivamente por las autoridades comunitarias. El consenso en el diagnóstico sobre la profunda anomalía española no se extiende a las medidas concretas para realizar el objetivo común de estabilidad razonable de nuestro sistema de contratación laboral. Al respecto, el objetivo gubernamental de normalizar la figura del contrato de fijeza discontinua (para su arraigo, *vid.* [STS 1007/2020, de 17 de noviembre](#))¹¹, en detrimento tanto del eventual como del de obra, no debiera hallar

¹¹ Aunque no sea tampoco una figura ajena de litigiosidad, tanto social como judicial, según revelan no solo la errática gestión en la adopción de medidas sobre ellos en el ámbito de la pandemia, sino el análisis de los repertorios de jurisprudencia. Por ejemplo, [STS 730/2020, de 30 de julio](#), respecto del método de

tantas resistencias como refleja la patronal, más allá de la «caricatura de marxista» y de la lógica dialéctica de toda dinámica negociadora.

Cierto, más se entendería el visceral rechazo por parte del sector de las empresas de trabajo temporal (ETT), en la medida en que quedan excluidas, conforme a la reciente doctrina jurisprudencial, si bien fijada con una intensa discusión interna, de la celebración de este tipo de contratos ([STS 728/2020, de 30 de julio](#)). De este modo indirecto o reflejo, pues, el mercado de empleo temporal reservado de las ETT recibiría un duro golpe con esta reforma. Como lo recibiría el –hoy más polémico y cuestionable– sector de las empresas multiservicios, también en el extenso y heterogéneo ámbito de las formas de contratación indirecta o de gestión mediada, con la modificación del [artículo 42 del ET](#) y todo el bloque normativo que ha ido haciendo de la subcontratación (externalización) descontrolada una de las vías de precariedad (y competencia desleal) más recurrente. Ahora bien, ni las razones de un sector pueden imponerse a las generales ni tampoco cabría ignorar que el proceso que cerca el recurso a la subcontratación ya ha sido abierto por la doctrina jurisprudencial, sea en relación con la asociación entre contratos de obra y subcontratación (por ejemplo, [STS 1137/2020, de 29 de diciembre](#))¹², sea en relación con las retribuciones convencionales para el personal externalizado (por ejemplo, [STS 197/2021, de 12 de febrero](#))¹³.

Asimismo, conviene advertir que la perplejidad mostrada por el –nuevamente potente en términos de creación de empleo y crecimiento económico– sector de la construcción con el anuncio gubernamental de la propuesta de eliminación del histórico, y convencionalmente consagrado, «contrato fijo de obra» (contrato temporal de larga duración por vincularse a las obras, permitiendo su continuidad de una a otra y, hasta ahora, poco conflictivo judicialmente) contrasta con los recelos que sobre él acaba de exhibir la jurisprudencia del TJUE. Así se desprende de la [STJUE de 24 de junio de 2021, asunto C-550/19, Obras y Servicios Públicos y Acciona Agua](#), que arroja dudas respecto del contrato «fijo de obra» pese a contar con una específica y arraigada regulación convencional (art. 24 [Convenio colectivo del sector de](#)

cálculo de la indemnización por despido (apuesta por el –menos garantista– criterio del tiempo efectivo de prestación de servicios, no el –más protector– del tiempo de vinculación contractual). De ahí la reforma propuesta al respecto por el Gobierno, a fin de computar todo el tiempo contractual. *Vid.* [Rojo Torrecilla \(2021b\)](#). La alta presencia de mujeres, al menos en ciertos sectores, exige una perspectiva de género en la regulación. La [STS 387/2018, de 11 de abril](#), acepta la figura de «indefinición no fija discontinua».

¹² *Vid.* [García Martínez \(2021\)](#).

¹³ Aunque la doctrina judicial y jurisprudencial en este ámbito ofrece una amplia panorámica. Como las decisiones que siguen aceptando vincular válidamente un contrato de obra a una contrata, si la duración no resulta «excepcionalmente larga» (en el caso de personal acompañante en el transporte escolar que no excede de tres cursos escolares), sin prolongarse la contrata mucho en el tiempo (*vid.* [STSJ de Galicia de 6 de mayo de 2021, rec. 1056/2021](#)). Del mismo modo que sorprende, en el ámbito de la modalidad de contratación interina, que pueda formalizarse un contrato de interinidad sin suspensión del contrato de la persona sustituida, pese al claro tenor literal que parece oponerse (por ejemplo, [STS 574/2021, de 26 de mayo](#)).

la construcción). Para el TJUE, en un caso de sucesión de esta modalidad de contratos (se concluyeron hasta cinco más, sucedidos sin solución de continuidad –sumando 25 años–), y ante la petición por la persona trabajadora afectada del carácter indefinido de su relación de trabajo (con la empresa Obras y Servicios Públicos), esta regulación convencional, en su aplicación práctica, normalizada, crearía un riesgo de abuso de la temporalidad y resulta de difícil conformidad comunitaria. De ahí que le dé pautas concretas al órgano judicial para que lo verifique¹⁴. Otra cosa es que, dado que la cláusula 5.ª de la directiva no es incondicional ni suficientemente precisa, se prohíbe un uso directo para dejar de aplicar una norma nacional, sin perjuicio de acudir a la técnica de la (re)interpretación conforme. En consecuencia: «[...] corresponde en particular al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la jurisprudencia del TS permite tal interpretación de las disposiciones nacionales [el art. 15.5 ET] [...] y adquiere la condición de indefinido» (apdo. 79).

A mi juicio, mayores fricciones generarán las medidas dirigidas a imponer ahora, no ya a recomendar (como en la reforma de 2012), la preferencia de las medidas de flexibilidad interna respecto de las de flexibilidad externa. El modelo seguido en pandemia se extendería en la nueva normalidad, eso sí, careciendo de los beneficios sociales extraordinarios. Las medidas de regulación temporal de empleo («ERTE»), rebautizadas como «mecanismo de sostenibilidad del empleo», gozarán de prevalencia respecto de la regulación extintiva. No solo la medida (reducción de jornada) requerirá autorización (condicionada a su vez –como en el «viejo régimen laboral»– a la conclusión de un acuerdo), sino que se refuerza el principio de causalidad del despido, exigiendo justificar que sea realmente la *ultima ratio*, por no haber una razonable alternativa no traumática.

Esta propuesta de enmienda parcial de la visión liberal y «pro-mercado» de las relaciones de trabajo reorienta, en una dirección de garantismo social, las soluciones de equilibrio a la continua tensión entre la libertad de empresa (art. 38 CE –y art. 16 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea–) y el principio de protección de la persona (art. 35 en relación con los arts. 1 y 10 CE; STC 192/2003). De este modo se reabre el debate en torno al modelo más justo y eficiente de regulación del despido en general (por ejemplo, derecho a la reparación adecuada –art. 24 Carta Social Europea revisada–), y del despido colectivo en particular. Respecto de este, el modelo de garantismo colectivo, excluyente de la autorización administrativa, evidencia fisuras, como confirma la polémica creada por ciertos casos (por ejemplo, Nissan, Alcoa, Bankia-CaixaBank, BBVA, etc.). De ahí que el Gobierno «escuche voces» nostálgicas del control público para revalorizar el «alma social» (distributiva) del derecho del trabajo, una vez que el TJUE no prohíbe el modelo de autorización, aunque sí le pone severos límites en defensa de las libertades económicas («alma productiva o competitiva»), también inherente al orden comunitario-constitucional del trabajo¹⁵.

¹⁴ Vid. el siempre atento y muy preciso análisis jurídico-social del profesor Rojo Torrecilla (2021a).

¹⁵ Vid. STJUE de 21 de diciembre de 2016, asunto C-201/15. Aunque desde otro plano, más procesal, también la STC 140/2021, de 12 de julio, pone en cuestión un aspecto importante del modelo de garantismo

En fin, sin poder ahora ir más allá, a la espera de una concreción normativa, o incluso de un acuerdo social previo, lo cierto es que apreciamos un margen de recorrido para el pacto mayor del exhibido –sobre todo por la CEOE– al inicio del proceso de pacto, entre otras cosas dado que algunas de las medidas ya vienen impulsadas por el derecho vivo. Pero, al mismo tiempo, parece claro evidenciar que el camino será espinoso respecto de las medidas más intervencionistas y, en consecuencia, se requerirá una alta capacidad de negociación, combinando «mano izquierda» (función distributiva) y «mano derecha» (función productiva). Seguro que la presión comunitaria ejercerá un papel, a tal fin, más significativo de lo que reflejará formalmente el proceso. Y si, por un caso, lo olvidaran los sujetos negociadores, ahí está, ojo avizor, la Comisión para hacerse notar (escuchar, no solo oír) permanentemente y, en su discurso (voz y escritura), [la flexibilidad de gestión tiene un valor de imperativo categórico](#).

5. Los «palos en las ruedas» de la reforma de pensiones antes de echar a andar el acuerdo logrado: ¿sacrificios o no para la generación de los «baby boomers»? Algo más rápido avanza –ya está en las Cortes el proyecto de ley– la tercera reforma legislativa de índole sociolaboral comprometida como condición para los fondos europeos: la reforma de las pensiones públicas. Como en la crisis precedente, la sostenibilidad del sistema inquieta a la Comisión y, en consecuencia, a la UE. De ahí que la reforma haya sido integrada en la componente 30 del citado [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#). A diferencia de lo que sucede para la reforma laboral, [para la reforma de pensiones se contaría con un acuerdo político-social previo, el obtenido para las recomendaciones del Pacto de Toledo \(2020\)](#). Al respecto, si el nuevo proceso de reformas (que se ha diseñado en diversas fases) tiene como referente fundamental la sostenibilidad del sistema, por lo tanto, la reducción progresiva del gasto en pensiones, se dice que se hace no solo sobre bases más «ajustadas a la realidad» (realista) sobre la evolución futura del sistema, menos «pesimista» (busca la confrontación generacional), sino que también se asume retornando al escenario previo al 2013, por lo que uno de sus presupuestos es la contrarreforma de las leyes de austeridad pensional de ese año.

Sobre la base de aquel informe (políticamente consensuado) de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (noviembre 2020), el 1 de julio de 2021 se firmó un acuerdo social para la modernización y desarrollo sostenibles del sistema público de pensiones intitulado: «Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad, y la garantía del poder adquisitivo

colectivo en la regulación extintiva de empleo urdido, normativa e interpretativamente, con la reforma de 2012, que requeriría atención en la reforma programada. El blindaje jurisprudencial dado al acuerdo colectivo frente a las demandas individuales quiebra con esta doctrina constitucional y, en consecuencia, se ha creado otro espacio de incertidumbre que amerita solución.

de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»¹⁶. Conforme a su [presentación oficial](#), los principales objetivos serían «garantizar el poder adquisitivo de las pensiones actuales y las del futuro y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema ante el gran desafío que supondrá la jubilación de la generación del *baby boom*» (nacidos entre 1957-1977).

De este modo, se vuelve a la práctica pactista anterior a la reforma de 2013 y que se había plasmado en la reforma, dirigida a fines de política socioeconómica análogos, de 2011 ([Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social), corrigiendo algunas de sus principales medidas –con claro efecto de recorte de pensión– antes de, incluso, entrar en vigor y, por tanto, sin la previa evaluación de su impacto. Sin duda, la práctica del acuerdo es siempre más beneficiosa que la de reformas unilateralmente impuestas –en 2013 por la clara «recomendación» de una UE fascinada, o seducida, por el valor de la «austeridad» y las virtualidades de los planes privados de pensiones–, pues implica mayor legitimación y paz social, por tanto, en términos de mayor progreso y crecimiento económico. Sin embargo, poco iba a durar el espíritu de concordia documentalmente formalizado en el texto del acuerdo que dará lugar a la primera fase (la teóricamente más «fácil») de la reforma de pensiones (en 2022 tendría lugar la siguiente y más «complicada», pues implicaría no solo ampliar el periodo de cotización exigible para la jubilación, sino establecer un factor de sostenibilidad –que ahora se quiere llamar de «equidad intergeneracional»–).

Pocas horas después de que el ministro del ramo valorara «la amplitud de miras» de los agentes sociales al llegar a este acuerdo, expresaba (de nuevo «al primer tapón, zurrapas») que [la generación del «baby boom»](#) (personas nacidas entre 1957 y 1977 en España –esto es, hoy entre los 45 y 64 años–), por ser más numerosa (en ese periodo nacieron unos 14 millones de personas en España, según el INE), [debe](#):

[...] asumir algo del esfuerzo [ajuste moderado, no agudo, lo llama] que hay que hacer durante un periodo de tiempo (hasta el 2048). Podrán elegir [...] entre distintas opciones. Una puede ser un pequeño ajuste en su pensión o, alternativamente, podrían trabajar algo más. Tenemos todavía que concretar.

Ambos sindicatos y patronal inmediatamente se desmarcaron de tales palabras (tal pretensión de ajuste «ni se comparte ni formaría parte del acuerdo»). Inmediatamente, el ministro

¹⁶ Una versión literal del acuerdo social en <https://www.ccoo.es/995f4cc07a2b6cab08012f1ebf34fab000001.pdf>. Una versión más estructurada y explicativa, incluso con una denominación de síntesis, así como la ordenación de las medidas propuestas y sus textos normativos, comparándose la redacción actual con la futura, puede hallarse en <https://servicioestudiosugt.com/acuerdo-modernizacion-y-refuerzo-del-sistema-publico-de-pensiones/> y <https://servicioestudiosugt.com/comparativa-acuerdo-de-modernizacion-y-refuerzo-de-las-pensiones/>.

se vio obligado a «rectificar»: «ayer no tuve mi mejor día. Probablemente no me expresé bien o se me entendió mal sobre algo que todavía está por definir».

Pero ¿se le entendió mal o el ajuste está por definir, cuando se concrete en la ley el acuerdo social? ¿Cuándo dijo la verdad, cuando se expresó «libremente» o cuando se vio obligado a rectificar? Dejando de lado ahora la expresión de Umberto Eco, recogida en su más célebre obra, *El nombre de la rosa*, «no todas las verdades son para todos los oídos», traer a colación, una vez más el pragmatismo, frente a la ideologización extrema, de la UE, parece útil para situar adecuadamente el problema. La Comisión no solo llama continuamente a preservar un margen suficiente de gestión flexible de trabajo por parte de las empresas, sino que alerta, al tiempo, sobre los «[riesgos para la sostenibilidad fiscal de España](#)», tanto general como en su sistema de pensiones, «a medio y largo plazo».

Unos riesgos que aumentarían ahora que ha decidido (mediante acuerdo social y político, eso sí) una vuelta a la indexación de la revalorización de las pensiones al IPC y derogar el factor de sostenibilidad, además de corregir el (intenso y continuado) déficit de la Seguridad Social con más transferencias fiscales ([ahora rondan los 18.000 millones de €, pero al final de la legislatura serán 22.000](#)), agravando el (también elevado) déficit general del Estado. Por tanto, a falta de otras medidas compensatorias, habrá un «aumento significativo del gasto en pensiones». De ahí que, para determinados sectores de opinión, críticos con el acuerdo y normalmente situados en la ortodoxia europea, la anunciada reforma, lejos de reforzar la sostenibilidad del sistema a medio plazo, lo pone más en riesgo, por lo que, a falta de una aportación real de mayores ingresos (elevación de las cotizaciones o elevación de los impuestos –cuestión dependiente de la reforma fiscal comprometida–), el resultado de la reforma será solo un aumento del déficit fiscal.

Un riesgo de insostenibilidad financiera a medio y largo plazo que aumentaría con coyunturas inesperadas, pero de alto impacto en el gasto en pensiones. Será el caso, por ejemplo, del notable incremento del IPC (en julio: 2,9), también alimentado con el aumento, de momento imparable, de la energía («tormenta perfecta inflacionaria»). Este repunte «imprevisto», del que se desconoce si continuará o no por largo tiempo, [significará, con el cambio normativo, en torno a 5.000 millones de euros más en 2022](#).

Sin poder entrar tampoco en profundidad en estos cambios (que serán objeto de diversos estudios detallados en próximos números de esta revista, diciembre 2021 y enero 2022, una vez que adquieran consistencia legal), sí conviene poner de manifiesto la ambivalencia de este tipo de medidas. El incremento de las pensiones no es solo aumento de gasto público, como suele sobredimensionarse, sino también inversión productiva. En última instancia, la pensión es la renta disponible («el salario») de un número cada vez mayor de personas con creciente presencia en el sistema productivo mediante su capacidad de consumo (envejecimiento de la población). Por tanto, al igual que los aumentos de los salarios –también el aumento del SMI, cuyas virtudes o negatividades hoy son objeto de un fuerte, y falso, debate–, deben leerse tanto como expresión de mayor coste cuanto de más

poder de compra. El consumo del sector pensionista ofrece una nueva dimensión económica, a la que se atribuye un potencial de crear más de 100 millones de empleos en Europa en los próximos 50 años: «[economía de las canas](#)» o *silver economy*.

Tampoco están exentas de ambigüedad las medidas orientadas a favorecer la aproximación de la edad real (64,6) de jubilación a la edad legal (65 o 67, según el previo periodo de cotización), conforme a la recomendación 12.^a del Pacto de Toledo. Aunque se ha pergeñado un sistema complejo, el objetivo final de la reforma será facilitar una rebaja de los coeficientes reductores a todas las pensiones anticipadas voluntarias, pero a cambio de retrasar esa anticipación al menos 2 meses (las rebajas serán mayores a mayor carrera de cotización, por lo que es evidente que tiene un efecto más contributivo –más pensión a quien más cotiza– que solidario –no es redistributivo–). Como es sabido, beneficiar más a las carreras de seguro más largas (objetivo del nuevo sistema de coeficientes que establece reducciones decrecientes) creará efectos de inequidad de género, pues las mujeres suelen tener carreras más reducidas. Habrá que atender esta perspectiva en la reforma legal, para no contradecir el objetivo de reducción de brechas de género en pensiones perseguido por el nuevo [artículo 60 de la Ley general de la Seguridad Social](#) (LGSS). Justamente, sí se tiene en cuenta esta dimensión de género en la vuelta a la prohibición de cláusulas colectivas de jubilación forzosa de las personas que tengan una edad inferior a 68 años, pudiéndose rebajar a la edad legal en sectores con infrarrepresentación femenina.

Ambigüedades y/o ambivalencias que igualmente encontraremos en la tercera línea (la primera es la revalorización conforme al IPC para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo; la segunda consiste en favorecer la permanencia en el empleo, incentivando el retraso de la edad de jubilación, con una paralela desincentivación de su anticipación) de reformas pactadas y en la dirección de asegurar la sostenibilidad del sistema mediante el refuerzo de la estructura de ingresos. Más allá de la anteriormente referida culminación del principio de separación de fuentes (transferirá el déficit de 22.000 millones de € del sistema de pensiones al déficit fiscal general), parecen claras las dificultades para realizar medidas como la consistente en establecer un nuevo sistema de cotización basado en ingresos reales. Es evidente que supondrá un incremento muy notable de sus cotizaciones –en otros casos se proponen rebajas, para incentivar la permanencia en el empleo, como para la incapacidad temporal de personas mayores de 62 años–, a cambio de la mejora de la protección del régimen de las personas trabajadoras autónomas (RETA). Su aprobación en 2022 y efectos en 2023 es un efecto de dilación (como para el caso del factor de sostenibilidad basado en la equidad intergeneracional) prueba de su complejidad y de la discordia existente con el sector de las personas trabajadoras autónomas, que [rechazan esta propuesta](#).

Finalmente, dejando de lado medidas típicamente de mejora de la gestión del sistema (como la nueva llamada a la Agencia Estatal de la Seguridad Social, cumpliendo la hasta ahora incumplida [disp. adic. séptima Ley 27/2011](#) –que debería servir también para reforzar y rejuvenecer una plantilla que hoy da nobles síntomas de carencias inaceptables, pues

se dice que [1/3 de sus oficinas están en riesgo de cierre](#), lo que obligaría a una permanente externalización de servicios, sea con entidades tanto públicas como privadas, cuando, gran paradoja, la anunciada reforma laboral mira a su reducción–), el acuerdo contempla una cuarta línea de reformas, orientadas a la mejora de la acción protectora para determinados colectivos, tanto de personas trabajadoras como pensionistas.

Entre las primeras destaca la mejora de la base reguladora por incapacidad temporal en los casos de contratación fija discontinua (promovida por la anunciada reforma laboral). Entre las segundas destacan, cómo no, las pensiones de viudedad, y de forma más concreta o particular, las derivadas o [causadas por «parejas de hecho»](#) (hoy en torno a los 2 millones, frente a los 9,5 de parejas matrimoniales –si bien aquellas crecen de una forma gradual, mientras se reducen, más rápidamente, las matrimoniales–), hoy objeto de regulación en el [artículo 221 de la LGSS](#). También en esta ocasión la razón jurídico-social de ser de esta medida de reforma legislativa (que debe llevarse a cabo en 6 meses desde la firma del acuerdo) reside en la erradicación de toda forma de discriminación, en este caso por razón de la naturaleza del vínculo de pareja creado, equiparando el de hecho con el matrimonial. Se trata de cumplir con la previsión de la recomendación 13.ª del Pacto de Toledo y con el mandato dado el año pasado por el Senado en tal sentido. Pero también de mostrar receptividad ante la [solicitud al Gobierno, por parte de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo \(Eurocámara\), de tal equiparación de pensiones de viudedad](#) entre las parejas de hecho registradas¹⁷ y las matrimoniales.

No es esta cuestión la única de las pensiones de viudedad en España que atrae el interés de instituciones europeas por eventuales discriminaciones, sea por razón étnica, sea por razón de sexo, o ambas. Me refiero ahora al Consejo de Europa, no a la UE (si bien también adquiere relevancia en este ámbito). El no reconocimiento de la pensión de viudedad a quienes contraen matrimonio mediante el «rito gitano» (forma de violencia social contra la libertad sexual de las mujeres de esta etnia tan normalizada culturalmente como contraria a la proyectada ley orgánica de garantía integral) [vuelve al Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), tras el nuevo aval por el TC español.

¹⁷ No obstante, la mediática [STS, Sala 3.ª, 480/2021, de 7 de abril](#), en relación con el régimen de clases pasivas, quiebra el criterio restrictivo hasta ahora dominante (aplicación del literal de la norma –en el caso [art. 38.4 Ley clases pasivas](#)– por la cual para el acceso a la pensión de viudedad es necesario contar con inscripción registral o una constitución por medio de documento público), para asumir uno expansivo: la pareja de hecho, a los efectos de la pensión de viudedad, puede demostrarse también «mediante el certificado de empadronamiento o cualquier otro medio de prueba válido en derecho que demuestre la convivencia de manera inequívoca» (FJ 5.º). Aunque niega incurrir en rectificación de su doctrina precedente, más formalista y equiparada a la sostenida por la jurisprudencia social a interpretar el [artículo 174.3 de la LGSS de 1994 \(STS, Sala 3.ª, 1668/2019, de 3 de diciembre\)](#), al justificar la decisión en la justicia del caso concreto (situación excepcional: larguísima duración de la pareja de hecho, hijos en común, etc.), parece clara su visión más expansiva respecto de línea general más formalista (por ejemplo, [STS, Sala 3.ª, 608/2020, de 28 de mayo](#)).

En cambio, ni rastro hay en el acuerdo, tampoco en el proyecto de reforma doble fase, de la reforma integral, tan necesaria como aplazada, de la rama de pensiones de viudedad que sí apunta la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo. En ella se escribe negro sobre blanco la necesidad de «llevar a cabo de manera gradual la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia –en especial la de viudedad–» y que «pasa por acomodar la configuración de la pensión a las nuevas realidades sociales y familiares [...]». En sustancia, la regulación española sigue asentada en una realidad que ya no existe, o no debiera existir (presupone una sociedad de mujeres mayoritariamente sin trabajo y dependientes del salario de un hombre para mantenerse que, finado, debe prolongar su tutela a través de una pensión derivada), manteniendo otra gran anomalía jurídico-social europea, resistiéndose España a realizar [reformas emprendidas hace décadas en buena parte de los países comunitarios más desarrollados](#). Cierto, sin ellas, la brecha de género en pensiones se doblaría (del 30 % al 60 %), lo que resultaría injusto e insostenible. Pero alguna vez habrá que tomarse en serio su reforma, al igual que la reducción de las brechas de género en pensiones, no de forma fragmentaria, solo puntual o episódica (como la vía que representa el [art. 60 LGSS](#)).

6. «Del fuero al huevo»: la sostenibilidad integral (social, económica y ambiental) de las reformas laborales y de pensiones como contrapartida por el «maná europeo» pasa por menos ideología y más pragmatismo (equilibrio transaccional). Ha llegado el momento de finalizar esta primera aproximación a la compleja y polémica urdimbre de reformas legislativas de los mercados de empleo (público y privado), de las relaciones laborales y de las pensiones que se preparan, como contrapartida a los «euro-millones» y en aras de un nuevo salto cualitativo –que se dice histórico– en la modernización del sistema socioeconómico. Su tramitación parlamentaria, y los debates políticos, jurídicos, económicos y sociales subyacentes, nos ocuparán a lo largo de los próximos meses, y del próximo año. Frente a los excesos de radicalización ideológica que acompañan una buena parte de los planteamientos patrios, las directrices comunitarias apuestan por (y de un modo u otro «imponen») un enfoque más racionalizador de las reformas legales, por tanto, pragmático. Eso no significa prescindir de valores, sino equilibrarlos.

De este modo, la condicionalidad comunitaria de los «euro-millones» implica un claro mensaje para el impulso reformador legislativo inherente al plan de recuperación comunitario. En síntesis, se concretaría así: la garantía de razonables equilibrios transaccionales entre ambas razones e intereses legítimos es condición para que las –inexorables– reformas legales sean las vías de progreso sostenibles (social, económica, ambientalmente) que se quieren, y necesitan, avanzando gradualmente, sin grandes fracturas –sociales y políticas–. Frente a los idealismos unilateralistas, de un signo u otro, como razones de ser de las reformas legales en el ámbito de las relaciones laborales y de seguridad social, hay que recordar, como «manifiestan» varios laboristas italianos de diversas épocas, que tanto la modernización, en el plano de los métodos y las técnicas reguladoras, como la transacción

entre «almas» (Gaetano Vardaro) y «funciones» diferentes, y opuestas (Antoine Lyon-Caen), en el plano de los contenidos y su orientación de política-jurídica, son inherentes al derecho del trabajo –y de la Seguridad Social–¹⁸.

En última instancia, así ha ocurrido hasta ahora, en el fondo, en las reformas parciales adoptadas (por ejemplo, tras decenas de decretos-leyes todavía no se ha encontrado tiempo para clarificar si despedir por causa COVID-19 está o no prohibido). No parece que, más allá de las «caricaturas» y «etiquetas» para atraer titulares de prensa (y redes) en la actual «sociedad del espectáculo», haya razones para creer que en el futuro inmediato no seguirá siendo así. Otra cosa será ser conscientes de que vivimos un tiempo en que, tan propicio para el «integrismo», también para el «desconocimiento», pese a una muy ingente información, readquiere especial vigor la afirmación que hallamos en *El nombre de la rosa* (ya citada, sí, pero que no me resisto a repetir) de que «no todas las verdades son para todos los oídos». Una reflexión que, seguro, no sirve para las personas que tienen (tenéis) a bien leer (y escuchar) las plumas (y las voces), plurales, vertidas en nuestra revista y con las que buscamos forjar opiniones propias sobre un conocimiento informado. Confiando en que hayan tenido un feliz estío, bienvenidas a la temporada (jurídico-social) otoño-invierno, que viene, sin duda, especialmente activa y «caliente», no solo por la influencia del «cambio climático» (un nuevo tópico que también tendrá un creciente protagonismo en futuros números).

¹⁸ Vid. Caruso, Bruno, Del Punta, Riccardo y Treu, Tiziano (2020).

Cómo citar: Molina Navarrete, Cristóbal. (2021). El «maná» de los «euro-millones» y las reformas que condicionan su «lluvia»: ¿qué mercado de trabajo, qué sistema de pensiones? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 461-462, 5-25.

