



# Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación

ÁNGEL DE LA FUENTE

BOLETÍN FEDEA No. 22

Estudios sobre la Economía Española 2023/18  
**Junio de 2023**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# **Boletín FEDEA no. 22**

## **Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación**

**Junio de 2023**

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

### **Resumen**

Este documento forma parte de la serie de Boletines de seguimiento de la crisis que FEDEA lleva publicando desde el inicio de la pandemia. El presente informe se dedica al seguimiento de las reformas recogidas en el Plan de Recuperación.

### **Índice**

1. Introducción	1
2. Reformas recientemente aprobadas y en curso	2
3. Pensiones: cierre en falso de la reforma	4
4. Una ley de vivienda contraproducente	7
5. El proyecto de ley de función pública	10
6. El proyecto de ley de familias	12

#### **Anexo:** Contenido y calendario previsto de las principales reformas recogidas en el Plan de Recuperación

1. Mercado laboral y políticas de empleo	14
2. Sistema de pensiones	16
3. Educación e investigación	19
4. Vivienda	21
5. Reforma de la Administración y evaluación de políticas públicas	23
6. Economía y empresa	24
7. Protección social	26
8. Otras materias	29

#### **Referencias**

- Legislación relevante	30
- Otras referencias	36

## **1. Introducción**

Un componente esencial del Plan de Recuperación pactado por el Gobierno español con las autoridades comunitarias es un extenso programa de reformas estructurales que ha de implementarse según un calendario preestablecido para que se vayan liberando los recursos asignados a nuestro país por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En cumplimiento de este compromiso, en los últimos dos años y medio se han aprobado numerosas normas legales, algunas de ellas de gran importancia económica y social, respetando generalmente el calendario previsto, aunque a costa de una utilización excesiva de procedimientos de urgencia que pueden haber repercutido negativamente sobre su calidad.

El presente número del Boletín FEDEA se centra en el seguimiento de estas reformas. El Anexo pasa revista a las normas más importantes incluidas en el Plan, que en buena parte ya han sido aprobadas o están tramitándose en el Parlamento, y el texto analiza las principales novedades que se han producido en este ámbito durante los últimos meses, entre las que destacan el cierre de la reforma de pensiones y la aprobación de la nueva ley de vivienda.

Lamentablemente, el balance del proceso de reformas está siendo muy decepcionante. Algunas de las nuevas normas apuntan en la dirección contraria a la que sería deseable, mientras que otras están casi vacías de contenido o se quedan cortas en el despliegue de mejoras necesarias. Dos de los casos más paradigmáticos y preocupantes de reformas mal planteadas se analizan en detalle en este Boletín y en trabajos relacionados que se recogen en las referencias. El primero es la reforma del sistema público de pensiones, que debería haber tenido como uno de sus objetivos centrales el de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y ha terminado teniendo el efecto contrario, al introducir una serie de disposiciones que pondrán una fuerte presión al alza sobre el gasto sin acompañarlas de medidas compensatorias adecuadas. Incluso con la nueva cláusula de salvaguarda del MEI, que obligará más pronto que tarde a subir las cotizaciones sociales para financiar en parte el aumento del gasto, el efecto previsible de la reforma será un fuerte incremento del déficit básico del sistema de pensiones durante las próximas décadas cuya financiación absorberá buena parte de los ingresos tributarios del Estado, dejando poco margen para otras prioridades de gasto e inversión. Algo similar sucede con la ley de vivienda que, buscando en principio paliar el problema de escasez de oferta que padecemos en este ámbito, contribuirá seguramente a agravarlo a través del retraimiento de la oferta de alquiler ante una norma que reduce la rentabilidad e incrementa el riesgo de esta actividad.

El trabajo repasa también otras dos normas en tramitación que son buenos ejemplos de las limitaciones de buena parte de la reciente ronda de reformas. El proyecto de ley de función pública estatal viene, en principio, a desarrollar algunas innovaciones esbozadas en el Estatuto básico del empleado público que podrían ayudar a mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública mediante la profesionalización de sus directivos y la mejora de las herramientas de las que estos disponen para incentivar el buen desempeño del personal y para desplegar los recursos disponibles de acuerdo con las necesidades del servicio. Especialmente

tras los cambios introducidos con respecto al texto original del anteproyecto, los avances en esta línea son excesivamente tímidos, desvirtuándose, por ejemplo, el papel de las nuevas evaluaciones de desempeño a la vez que se introducen nuevos elementos de rigidez que tendrán efectos contrarios a los supuestamente buscados, como la exigencia de pactar por adelantado con los sindicatos cuestiones clave para el buen funcionamiento de las administraciones. El balance es algo más positivo en el caso del proyecto de ley de familias, que introduce una bienvenida actualización del concepto de familia para adecuarlo a la cambiante realidad social y, en coherencia con ella, extiende algunas ayudas antes restringidas a familias numerosas o parejas casadas a nuevos beneficiarios. El texto, sin embargo, se alarga innecesariamente con un voluntarioso catálogo de buenos propósitos que, en muchos casos, carecen de contenido o resultan redundantes por tratarse de derechos ya garantizados en otras normas vigentes.

## 2. Reformas recientemente aprobadas y en curso

En el Anexo a este Boletín se recoge un listado de las principales reformas recogidas en el Plan de Recuperación (PR) junto con el calendario previsto para su implementación. Para cada reforma, se ofrece un resumen de sus objetivos, así como una descripción de su contenido que se irá actualizando según éste se vaya concretando.

En esta sección se repasan las últimas novedades en este ámbito desde el anterior Boletín dedicado al tema, que fue publicado en enero de 2023. El Recuadro 1 recoge los hitos más significativos, junto con otras iniciativas que se encuentran en tramitación parlamentaria y decaerán por tanto como resultado de la convocatoria de elecciones. Se incluye un enlace a la web del Congreso (<https://www.congreso.es/proyectos-de-ley>) que permite acceder al texto de los proyectos de ley y conocer su situación actual.

### Recuadro 1: Reformas previstas en el Plan de Recuperación, principales avances desde el Boletín anterior y otras normas en tramitación

---

- **Ley por el derecho a la vivienda:** Aprobada definitivamente como ley 12/2023 de 24 de mayo (BOE, 2023g).
  - **Reforma de la ley de empleo:** Aprobada definitivamente como ley 3/2023 de 28 de febrero (BOE, 2023b).
  - **Ley Orgánica del Sistema Universitario:** Aprobada definitivamente como Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo (BOE, 2023c).
  - **Incentivos a la contratación:** Aprobado como RDL 1/2023 de 10 de enero (BOE, 2023a). Se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión. (Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, procedente del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero). [https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000141](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000141)
  - **Cierre de la reforma de pensiones:** Aprobada como RDL 2/2023, de 16 de marzo (BOE, 2023d). Se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión. (Proyecto de Ley de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, procedente del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo)
-

## Recuadro 1: continuación

---

[https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000150](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000150)

### *Normas en tramitación que decaerán como resultado de la convocatoria de elecciones:*

• **Proyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado.** Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en marzo de 2023 y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión.

[https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000149](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000149)

• **Proyecto de ley de familias.** Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en marzo de 2023 y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión.

[https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000151](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000151)

• **Anteproyecto de ley de servicios sociales:** aprobado en primera vuelta en el Consejo de Ministros del 17 de enero de 2023.

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/AP-SERVICIOS-SOCIALES.pdf>

• **Anteproyecto de ley por el que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza:** Aprobado en primera lectura en el Consejo de Ministros del 3 de mayo de 2023.

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/consulta/ficheros/APL\\_informacion\\_corporativa.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/consulta/ficheros/APL_informacion_corporativa.pdf)

• **Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero** para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes. Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en noviembre de 2022 y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión.

[https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000134](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000134)

• **Ley de movilidad sostenible.** Proyecto de ley aprobado en segunda lectura en el Consejo de Ministros del 13 de diciembre de 2022 y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión.

[https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000136](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000136)

---

En estos meses, las Cortes han aprobado definitivamente algunas normas cuyos proyectos o anteproyectos han sido comentados en anteriores Boletines. Aquí se incluyen la ley de empleo, la ley orgánica del sistema universitario y el RDL de incentivos a la contratación. El cambio más significativo con respecto a lo comentado en su día afecta a la tramitación de los ERE. Mediante una enmienda, se introduce en la DF8.dos de la ley de empleo la exigencia de un

informe de la Inspección de Trabajo en el que ésta ha de pronunciarse sobre la concurrencia de las causas especificadas por la empresa en la comunicación inicial del ERE y constatar que la documentación presentada es correcta. Aunque no se trata de una vuelta a la exigencia de autorización administrativa previa, suprimida en la anterior reforma laboral, la disposición puede complicar en alguna medida los trámites en el caso de despidos colectivos. Por otra parte, prosiguen su tramitación los proyectos de ley de movilidad sostenible y de creación de la autoridad de defensa del cliente financiero, este último analizado en detalle en Arruñada (2023) a los que acaban de sumarse dos nuevas normas de interés, la ley de servicios sociales y la que regulará el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza. Todas estas iniciativas decaerán con la disolución de las Cortes.

En el resto del Boletín se analizan en detalle algunas de las reformas más importantes.

### **3. Pensiones: cierre en falso de la reforma**

Tras varios meses de negociaciones, se ha cerrado recientemente la fase final de la reforma del sistema público de pensiones. Los partidos de la coalición gobernante han alcanzado un acuerdo sobre su contenido que cuenta con el apoyo de los sindicatos, aunque no con el de los empresarios, y con la aquiescencia de la Comisión Europea, al menos a la espera de las proyecciones del próximo *Ageing Report*. El acuerdo, luego recogido en lo esencial en el Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo (BOE, 2023d), tiene cuatro componentes principales que tienen que ver con el cálculo de la pensión inicial, el “destope” de las cotizaciones sociales, la introducción de una cuota de solidaridad sobre las rentas salariales más altas y la reforma del mal llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).

El acuerdo incluye una modificación del procedimiento de cálculo de la pensión inicial que permitirá al trabajador escoger en el momento de jubilarse entre el sistema actual, en el que la base reguladora de la pensión se calcula, básicamente, como una media de los salarios actualizados por inflación de los últimos 25 años de actividad, y un cálculo alternativo en el que el período de cómputo se amplía hasta los 29 años, pero se descartan los 24 meses con menor base de cotización actualizada. Claramente, la medida sólo puede incrementar el gasto con respecto al modelo anterior, pues sólo optarán por el período ampliado de cómputo aquellos que obtengan una mayor pensión con esta opción. Desaparece, por tanto, una de las posibles fuentes de ahorro con las que se esperaba controlar en alguna medida el crecimiento del gasto, compensando en parte los efectos de la primera fase de la reforma.

Las otras medidas acordadas sí generarán ingresos adicionales que ayudarán a contener el déficit del sistema de pensiones, aunque, como veremos enseguida, por un importe muy inferior al que sería necesario para restaurar su equilibrio financiero tras el fuerte incremento del gasto generado por la primera fase de la reforma, en la que se incluyen la vuelta a la completa indexación de las pensiones al IPC y la derogación del llamado Factor de Sostenibilidad que habría ligado la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida. La primera de estas medidas de ingreso consiste en una subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2024 y 2050, acompañada de la cuasi-congelación de las pensiones máximas a precios constantes. Durante el período indicado, la base máxima de cotización aumentará en términos reales (esto es, tras ajustarla por la inflación) a una tasa anual del 1,20%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondrá en 2050 un incremento acumulado del  $(1,012^{27} - 1) = 38\%$  para la base máxima de cotización y del 3,15% para la

pensión máxima, ambas medidas a precios constantes. A esto hay que añadirle la introducción de una nueva *cuota de solidaridad* que gravará la parte de los salarios que exceda la base máxima de cotización a un abanico de tipos de gravamen que irán subiendo gradualmente hasta que el tipo central alcance el 6%, así como una subida también escalonada del tipo de la cotización extraordinaria ligada al MEI, desde 0,6 hasta 1,2 puntos porcentuales, que se mantendrá al menos hasta 2050 en vez de sólo durante los diez años inicialmente previstos. También se contempla una subida de las pensiones mínimas contributivas y asistenciales, que pasarán a estar ligadas a la renta mediana y al umbral de pobreza, respectivamente, y ciertas mejoras en la cobertura de las lagunas de cotización y el complemento por la brecha de género.

Una novedad muy significativa del RDL es una modificación sustancial de la arquitectura del mecanismo de ajuste recogido en el MEI. En la versión original del MEI (véase de la Fuente, García y Sánchez, 2022), tal “mecanismo” se limitaba a una vaga promesa de que si en el futuro el gasto (o más bien, las previsiones de gasto del *Ageing Report* más reciente) se desviaban significativamente al alza sobre lo inicialmente esperado, el Gobierno tomaría medidas para contener el gasto o aumentar los ingresos tras consultarlo con los agentes sociales. En la nueva formulación, que también se apoya en las proyecciones del grupo de trabajo de envejecimiento la Comisión Europea, el ajuste pasa a ser semiautomático, de forma que, en ausencia de otras medidas, las cotizaciones sociales se elevarán gradualmente para corregir la desviación en un máximo de cinco años. Aunque esto supone una mejora sustantiva en su diseño, la cláusula de salvaguarda del MEI sigue siendo mejorable y su redacción confusa. En particular, no se precisa qué medidas de ingreso han de tenerse en cuenta en el cálculo, con respecto a qué escenario de referencia han de calcularse sus efectos incrementales, o si han de incorporarse a los cálculos los datos reales que se vayan conociendo. Llama especialmente la atención que la disposición no mencione en ningún momento los ingresos totales del sistema (reales o proyectados), lo que hace que no se tenga en cuenta su déficit real o incluso proyectado, algo que no parece muy razonable en una regla de ajuste. Finalmente, no está clara la lógica de la condición que activa el mecanismo de ajuste, que como veremos enseguida permite déficits continuados muy significativos antes de activar medidas correctoras.

En las últimas semanas, FEDEA ha publicado una serie de informes (véase de la Fuente, 2023 a, b y c) en los que se analizan los efectos presupuestarios de estas medidas y de las anteriores fases de la reforma del sistema público de pensiones iniciada en 2021.<sup>1</sup> En el último de estos informes, nuestros resultados se comparan con las estimaciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM). Seguidamente, se analizan las implicaciones de ambas proyecciones para la evolución esperada de los ingresos, los gastos y el déficit básico (antes de transferencias del Estado) del sistema público de pensiones en ausencia de actuaciones correctoras. Finalmente, se investiga si, con cada una de estas proyecciones, se cumpliría en el momento actual la condición que activa el mecanismo de ajuste semiautomático del nuevo MEI. Los resultados del estudio confirman y refuerzan el mensaje de nuestros anteriores informes sobre la necesidad de una política de pensiones más cauta.

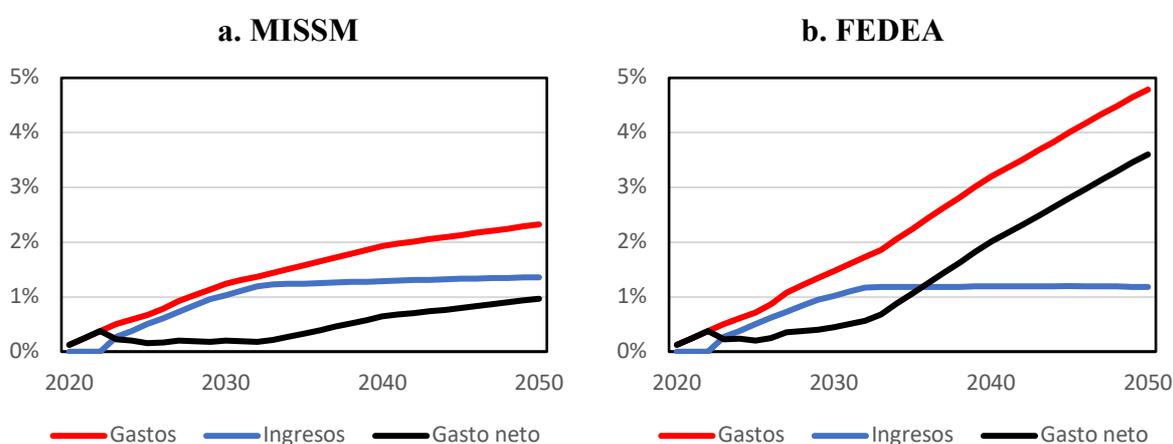
Como se aprecia en el Gráfico 1, nuestras proyecciones son muy distintas de las del MISSM. Mientras que el Ministerio prevé que la reforma en su conjunto tendrá un efecto moderado sobre el saldo presupuestario del sistema público de pensiones, que se mantendrá ligeramente

---

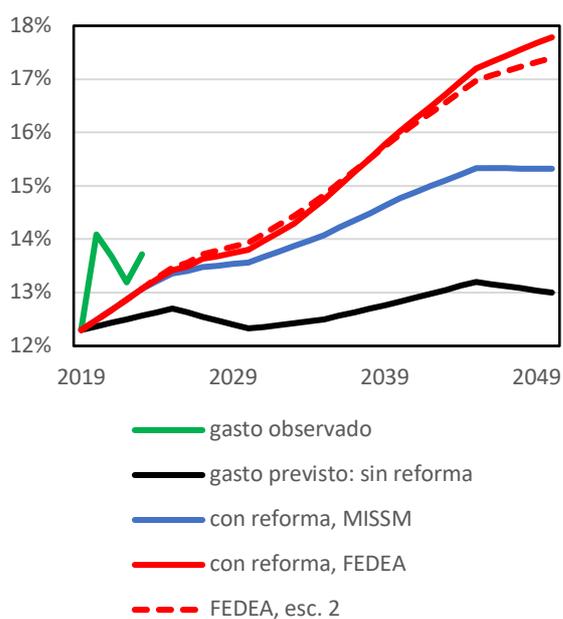
<sup>1</sup> Para un resumen y valoración de las medidas incluidas en las distintas fases de la reforma véase la sección 2 del Anexo y las referencias que allí se citan a otros informes de FEDEA.

por debajo de 1 punto de PIB incluso en el peor momento del período analizado, nuestros cálculos apuntan a un deterioro de más de 3 puntos del déficit básico del sistema en la parte final del período. Esta discrepancia tiene su origen en estimaciones muy diferentes de los efectos presupuestarios de los incentivos a la jubilación demorada y la reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos, medidas introducidas en etapas anteriores de la reforma en las que el Gobierno confía para compensar o financiar buena parte del incremento del gasto generado, como ya se ha comentado, por la primera fase de la reforma. El MISSM, en particular, no parece haber tenido en cuenta que tanto la reforma del régimen de autónomos como los incentivos a posponer la jubilación tendrán un efecto demorado sobre el gasto a través de mayores pensiones futuras que será ya sustancial en 2050, y parte, además, de supuestos enormemente optimistas sobre la incidencia de la jubilación demorada y sobre su efecto inmediato en el gasto en pensiones.

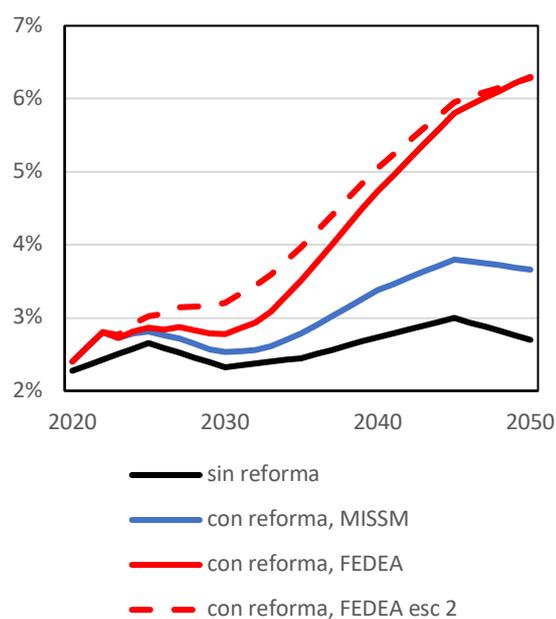
**Gráfico 1: Efecto esperado de la reforma sobre las cuentas del sistema de pensiones**  
gasto e ingresos incrementales y efecto neto en % del PIB



**Gráfico 2: Evolución prevista del gasto en pensiones públicas, % del PIB**



**Gráfico 3: Evolución prevista del déficit básico del sistema de pensiones**



Con las proyecciones de la última edición disponible del *Ageing Report* (AR) de la UE (la de 2021) y nuestras estimaciones de los efectos incrementales de la reforma, el gasto total en pensiones públicas (incluyendo las de clases pasivas y las no contributivas) alcanzaría en 2050 el 17,8% del PIB, 2,5 puntos por encima de las estimaciones del Ministerio (Gráfico 2). Si tomamos como referencia el escenario central del AR de 2021 para el resto de los países de la UE, esa cifra nos situaría destacados en cabeza en términos de gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, 5,2 puntos por encima de la media de la UE27 y 1,6 puntos por delante de Italia, que sería el segundo clasificado. El fuerte incremento del gasto se traduciría también en un importante aumento del déficit básico del sistema público de pensiones que, en ausencia de medidas correctivas, sería de 4,4 puntos de PIB en promedio durante 2022-50 y alcanzaría los 6,3 puntos en 2050 (Gráfico 3). En promedio durante el período citado, esta brecha absorbería casi el 40% de los ingresos tributarios netos del Estado (excluyendo las participaciones de las Administraciones Territoriales), y llegaría a superar el 50% en 2050.

Con estas cifras, el gasto medio en pensiones entre ahora y 2050 se iría por encima del 15% del PIB y los ingresos incrementales durante el mismo período no superarían el 1%, lo que resultaría en la activación inmediata de la cláusula de salvaguarda del MEI, exigiendo un incremento de los tipos de cotización de entre 3 y 4 puntos. El ajuste, sin embargo, dejaría al sistema público de pensiones con un déficit básico todavía muy importante, un 3,2% del PIB en promedio entre 2022 y 2050 y en torno al 5% en 2050.

Estos resultados ponen en cuestión la lógica de una reforma que necesitaría correcciones importantes desde el mismo momento de su aprobación, así como el diseño del mecanismo de corrección, con una condición de activación poco transparente y compatible con un déficit básico todavía muy elevado. Todo hace prever que el sistema público de pensiones necesitará una nueva reforma en pocos años para evitar que su creciente déficit nos deje sin margen para financiar otros gastos necesarios.

#### **4. Una ley de vivienda contraproducente**

Tras casi un año de parálisis, el Gobierno ha reactivado la tramitación del proyecto de ley de vivienda mediante un acuerdo con varios de sus aliados parlamentarios habituales para aprobar el texto con rapidez. El acuerdo introdujo algunos cambios significativos en el contenido del texto que en general lo han empeorado (véase el Recuadro 2), aunque sin cambiar sus grandes líneas, ya bien definidas en el anteproyecto. Este último fue comentado en Nasarre (2022) y en el Boletín no. 15 (de la Fuente, 2022c, pp. 17-19). Esta sección se basa en de la Fuente (2023e), donde se analiza en mayor detalle el texto resultante del acuerdo y finalmente aprobado sin cambios significativos como Ley 12/2023, de 24 de mayo (BOE, 2023g), justo antes de la disolución de las Cortes.

La nueva norma busca dar contenido al “derecho a la vivienda” y establecer una regulación homogénea en toda España de los objetivos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda, así como del derecho de propiedad de la vivienda, que se considera limitado por la función social de ésta. Aunque una cierta sistematización de las bases generales de la política de vivienda puede ser de cierta utilidad para ordenar en alguna medida la abundante legislación autonómica sobre el tema, el esfuerzo por avanzar hacia un “derecho efectivo” a la vivienda resulta fallido e incluso contraproducente en la medida en que, ignorando las lecciones de

nuestra historia no tan lejana y de la teoría económica,<sup>2</sup> el texto apuesta por algunos instrumentos de política que sólo agravarán la insuficiencia de la oferta de vivienda en alquiler. El mismo efecto tendrá el debilitamiento de los derechos de propiedad sobre ciertos bienes inmuebles que se desprende de la nueva ley.

## Recuadro 2: Cambios con respecto al anteproyecto

---

- **Definición de “gran tenedor.”** En principio se mantiene el mismo criterio que en el anteproyecto, exigiéndose la propiedad de un mínimo de 10 inmuebles urbanos de uso residencial, pero ahora se añade la posibilidad de reducirlo a 5 inmuebles que estén ubicados en una misma zona tensionada, si así lo disponen las CCAA (art. 3k)

- **Zonas de mercado residencial tensionado** (art. 18). Se suavizan los requisitos para la declaración de tales zonas. En particular, bastará con que se cumpla una de las siguientes condiciones (en lugar de ambas como exigía el anteproyecto): i) que la carga media del coste de la hipoteca o alquiler, más los suministros básicos, supere el 30% de los ingresos medios de los hogares en la zona, y ii) que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya crecido más de tres puntos (cinco en el anteproyecto) por encima del IPC de la CCAA en términos del crecimiento acumulado durante los últimos cinco años.

- **Objetivo de tamaño para el parque de vivienda social** (Disposición transitoria segunda). Salvo que las administraciones territoriales competentes decidan otra cosa antes de un año, se establecerá como referencia general el objetivo de alcanzar en el plazo de 20 años un parque mínimo de viviendas sociales del 20% del total de hogares residentes en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado.

- **Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de alquiler de vivienda.** (Disposición Final (DF) 5ter): En 2023 se utiliza como tope la variación anual del índice de garantía de competitividad, esto es, el 2%.<sup>3</sup> En 2024, el límite será del 3%.

- **Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda.** (DF1.cinco) Para evitar “crecimientos desproporcionados” de los alquileres, el INE definirá un nuevo índice de referencia que se utilizará a estos efectos comenzando en 2025.

- **Reserva de suelo** (DF4). Se modifica el art. 20.1 de la ley del suelo (RD Legislativo 7/2015) para elevar la reserva mínima de suelo para vivienda de protección pública (desde el 30) hasta el 40% en el suelo rural de nueva urbanización y (desde el 10 hasta) el 20% para el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma.

---

El art. 8.a de la ley reitera la disposición constitucional en la que se establece el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.<sup>4</sup> De acuerdo con la Constitución y con la propia ley, sin embargo, no se trata de un derecho bien delimitado y directamente exigible, sino de algo que entraría en el ámbito de los llamados *principios rectores* que han de guiar la actuación de los poderes públicos. Esto es, con la nueva ley o sin ella, ningún ciudadano puede exigir a las administraciones públicas que le faciliten una vivienda de ciertas características en un plazo determinado y a un precio inferior a un porcentaje dado de sus ingresos, pero tales administraciones están obligadas a trabajar para facilitar el acceso a la

---

<sup>2</sup> Véanse, entre muchos otros, López García (2019) y Arruñada (2022d).

<sup>3</sup> Véase

<https://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259947704944&L=0>

<sup>4</sup> El art. 47 de la Constitución Española establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

vivienda de los ciudadanos, y especialmente de las personas con menos recursos. Así, de acuerdo con el propio art. 8 del texto, el derecho a la vivienda habrá de ejercerse en los términos dispuestos por la propia ley y se concretará fundamentalmente en el derecho de los ciudadanos a inscribirse como demandantes de vivienda protegida y de acceder, en su caso y de acuerdo con la normativa relevante, a las prestaciones, programas y ayudas públicas en materia de vivienda que puedan establecerse.

El grueso del texto se dedica a regular las políticas públicas que deben hacer efectivo el derecho a la vivienda. Estas políticas han de favorecer el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables, especialmente si tienen menores a cargo, y de facilitar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles y pueden instrumentarse mediante la creación y gestión de parques públicos de vivienda, ayudas y subvenciones al alquiler, compra o rehabilitación de viviendas, incentivos fiscales y medidas de colaboración con entidades privadas o entre administraciones públicas, incluyendo la cofinanciación por el Estado de los planes autonómicos de vivienda. Entre otras cosas, se regula el régimen básico de los parques públicos de vivienda, la vivienda protegida y la vivienda incentivada. La vivienda protegida debe destinarse a vivienda habitual de personas que no cuenten con otra vivienda o tengan ingresos superiores a un determinado umbral y habrá de asignarse mediante un procedimiento transparente de acuerdo con criterios objetivos. Se prohíbe la enajenación del parque público de vivienda social y la descalificación de la vivienda protegida para su venta o alquiler a precio libre durante un período mínimo de 30 años con el fin de favorecer la creación y mantenimiento de un parque suficiente de viviendas públicas o protegidas. Se introduce el concepto de vivienda asequible incentivada, que contará con beneficios fiscales o de otro tipo a cambio de ser destinada a residencia habitual de personas de renta baja a precios asequibles.

Como se afirma en el preámbulo de la ley y en su artículo segundo, un objetivo central de la política pública de vivienda ha de ser el de “favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda, que responda a la demanda existente y permita el equilibrio del mercado” (BOE, 2023g, p. 71.485). Con este fin, el texto apuesta por potenciar los parques públicos de vivienda en alquiler, por mantener y reestructurar en parte los incentivos fiscales a la puesta en alquiler de la vivienda privada y por desincentivar el mantenimiento de viviendas desocupadas mediante la imposición de recargos sobre el IBI. Con ciertos problemas y limitaciones, cabe esperar que estas medidas ayuden a aliviar en algún grado el acuciante problema de escasez de vivienda que padecemos en ciertas áreas.

Sin embargo, la nueva ley dedica una especial atención a una serie de instrumentos de política que, con el loable objetivo de proteger a los demandantes de vivienda, tendrán con toda seguridad efectos adversos sobre la oferta privada de alquiler, agravando por tanto los problemas que en principio se busca resolver e incumpliendo de paso el propio mandato de la ley de fomentar la oferta. Entre estos instrumentos están la introducción de medidas de control de alquileres en áreas consideradas “tensionadas” por las administraciones locales o regionales, la imposición de límites generales a la actualización anual de los alquileres y de prórrogas forzosas tras la expiración de los contratos, así como ciertas disposiciones que dificultan la recuperación de los inmuebles por sus propietarios en casos de impago u “ocupación”. Todas estas medidas, que se describen en cierto detalle en la sección 4 del Anexo, rebajan la rentabilidad de la inversión en vivienda destinada al alquiler o incrementan su riesgo percibido,

reduciendo por tanto su oferta inmediata y futura mediante la retirada de inmuebles del mercado y una menor inversión para incorporar otros nuevos.

A esto hay que añadir la inseguridad jurídica asociada con una parte especialmente delicada de la nueva ley, en la que se introducen ciertos límites a y deberes asociados con la propiedad de la vivienda (arts. 1.2 y 11) con el fin de “garantizar la función social de la propiedad.” Así, en la exposición de motivos del texto se afirma que el derecho a la vivienda “modula, tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general...” (BOE, 2023g, p. 71.479). En el artículo 1.2 se habla del *deber* de los propietarios de vivienda de “destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico” y en el 11.1.e, 19.1 y 19.4 de sus “obligaciones de colaboración con la Administración competente y suministro de información” sobre el uso de las viviendas de su propiedad para “favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” Aunque las disposiciones citadas están redactadas en términos muy vagos, todas ellas podrían interpretarse de una forma que permita a las Administraciones imponer obligaciones poco razonables a los propietarios, incluyendo la de alquilar sus inmuebles a precios inferiores a los de mercado, o incluso expropiar tales inmuebles como ya se ha anunciado en Cataluña.

Una última reflexión. La nueva ley de vivienda contempla una serie de instrumentos que, en última instancia, permiten la expropiación forzosa y no compensada de parte del valor económico de propiedades privadas para financiar actuaciones que se consideran políticas sociales. Aun dando por sentada la bondad de los fines perseguidos (que a menudo no resulta obvia, pues los beneficiarios no son siempre los más necesitados), ésta no parece la forma más lógica de financiar una política pública. Si decidimos que determinados colectivos necesitan ayudas para acceder a una vivienda, o para no perderla, el coste de tales ayudas debería repartirse entre todos de una forma equitativa a través del sistema impositivo. Por tanto, las administraciones deberían hacerse cargo en primera instancia de los costes relevantes y repercutirlos después al conjunto de la sociedad a través de los impuestos generales que financian su actividad. Lo que no tiene sentido es cargárselos, en todo o en parte, a terceros privados que pasaban por allí. Hacerlo así no sólo asegura un reparto injusto de los costes de estas políticas, sino que también se los oculta a la mayoría de la sociedad, dificultando la rendición de cuentas de los gobiernos y su evaluación por los ciudadanos.

## **5. El proyecto de ley de función pública**

El núcleo central del personal de las administraciones públicas son funcionarios de carrera que acceden a un puesto de trabajo y promocionan a empleos superiores a través de un sistema formal y garantista de selección y gozan de inamovilidad para garantizar su independencia e imparcialidad frente a posibles presiones políticas. Las peculiaridades de este régimen estatutario regulado por el Derecho Administrativo se extienden, en parte, a los contratados laborales a través de convenios colectivos negociados con los principales sindicatos con presencia en las administraciones públicas. La estructura de la administración se plasma en exhaustivas relaciones de puestos de trabajo, una para cada unidad o centro directivo, en las que se recogen las exigencias establecidas para cada puesto y su retribución. Estas relaciones no son sencillas de cambiar y tienden a generar rigideces y disfunciones en la gestión de personal.

El sistema contiene, en principio, herramientas y mecanismos de planificación y gestión que pueden ayudar a adaptar las plantillas a las necesidades de la Administración y a establecer incentivos para el buen desempeño o penalizaciones por el malo. Entre ellos están los complementos retributivos, las posibilidades de movilidad y promoción, las sanciones disciplinarias, la evaluación del desempeño y la figura de los directivos públicos profesionales. Sin embargo, no todos estos mecanismos están operativos en la actualidad y los disponibles no funcionan tan bien como sería deseable.

El Gobierno ha remitido al Congreso un Proyecto de ley de función pública que busca resolver este problema, poniendo en marcha algunos de estos mecanismos o afinando su diseño. Las principales novedades del texto tienen que ver con la carrera profesional de los funcionarios, la evaluación de su desempeño y el régimen de los directivos públicos profesionales – tres cuestiones de la máxima importancia de cara a mejorar la eficacia y eficiencia de nuestra administración pública. El texto original de la norma (el del anteproyecto, APL) contenía algunos avances importantes hacia el despliegue efectivo de estas figuras. Algunos de esos avances, sin embargo, se han limado en el Proyecto de Ley (PL) finalmente remitido al Congreso, en el que también se han introducido algunas disposiciones muy preocupantes que aumentarán las rigideces de la Administración y reducirán su ya limitada eficacia. En buena medida, estamos ante un texto final que busca “proteger” a los empleados públicos más que a los ciudadanos a los que estos supuestamente sirven. Mientras no se invierta esta relación, será muy difícil avanzar hacia una administración eficaz.

El texto se analiza en detalle en de la Fuente et al (2023). Los autores de este informe destacan la necesidad de aumentar el nivel de exigencia en la selección de los directivos públicos, de reforzar su independencia y de dotarles de mejores herramientas de gestión, aumentando su capacidad de premiar el buen desempeño del personal y penalizar su falta de rendimiento, así como de asignar los recursos humanos y materiales a su cargo de la mejor forma posible. Con este fin, sería importante dar a las unidades administrativas un cierto grado de control sobre sus propias relaciones de puestos de trabajo, permitiéndoles modificarlas siempre que esto no incremente su coste laboral total y potenciar los nuevos complementos de desempeño, evitando que se conviertan en un componente menor y cuasi-fijo del salario, como ha sucedido con los complementos de productividad.

En la misma línea, sería importante sentar con claridad el principio de que un desempeño insatisfactorio puede terminar comportando la pérdida del puesto de trabajo. El PL liga explícitamente la continuidad en el puesto de trabajo a una evaluación satisfactoria, pero sólo para los directivos públicos y abre esa posibilidad de forma titubeante para aquellos otros puestos a los que se haya accedido por concurso. En esta materia, convendría volver a la redacción del anteproyecto, que ligaba explícitamente la reiteración de resultados negativos en la evaluación con la remoción de los puestos obtenidos por concurso, ampliar el ámbito de la disposición a puestos de trabajo obtenidos por otros procedimientos e incluir la pérdida de grados consolidados o de tramos de carrera entre los posibles efectos de evaluaciones negativas reiteradas.

Para maximizar la probabilidad de que las reformas recogidas en el texto terminen implementándose de una forma efectiva, sería necesario asignar responsabilidades concretas sobre su despliegue a órganos directivos con el poder suficiente. Un posible candidato para este papel sería la comisión de secretarios de estado y subsecretarios que preside el Ministro de la

Presidencia. Este órgano debería rendir cuentas periódicamente del progreso de la reforma de la administración ante una comisión del Congreso creada expresamente para la tarea, lo que serviría para darle mayor visibilidad al tema y subrayar su importancia.

Otro cambio muy discutible con respecto al texto original del APL es la introducción de la exigencia de negociación previa con las centrales sindicales en el caso de algunas actuaciones que deberían ser competencia exclusiva de los representantes o gestores públicos, al menos en lo que respecta a su diseño general. Esto afecta, entre otras cosas, a los distintos planes de recursos humanos contemplados en el texto como instrumentos de planificación en este ámbito, a la movilidad por necesidades del servicio y al diseño de los procedimientos de evaluación del desempeño. Esta exigencia, que al menos en parte lleva a la norma lo que ya es una práctica habitual que debería abandonarse, dificulta enormemente la gestión de las Administraciones Públicas y tiende a reducir su eficacia y eficiencia. Convendría, por ello, suprimirla, eliminándola tanto de la letra de la ley como de la práctica habitual.

Por último, sería muy importante que la ley recogiera de forma explícita que su principal objetivo es el de mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas para que estas puedan servir mejor los intereses de los ciudadanos-- y no la mejora de las condiciones de trabajo o la “ampliación de derechos” de los propios servidores públicos. Este sería sólo un primer paso, pero uno imprescindible, hacia un cambio de cultura sin el cual será complicado avanzar hacia la administración pública que necesitamos.

## **6. El Proyecto de ley de familias**

En marzo de 2023 el Gobierno remitió al Congreso el Proyecto de ley de familias (BOCG-C, 2023a), un texto que busca actualizar y sistematizar la normativa sobre el tema, ampliando el concepto de familia a unidades de convivencia distintas de las tradicionales y regulando las ayudas públicas destinadas a las mismas. El Anteproyecto previo al actual proyecto de ley (que no ha introducido cambios significativos con respecto al texto original) ha sido analizado en García Díaz (2023b). Como bien indica el autor, la ampliación del concepto de familia es bienvenida por encajar bien con la evolución de la sociedad española, pero la ley tiene efectos prácticos bastante reducidos. En muchos casos se limita a identificar una serie de situaciones familiares que se consideran merecedoras de un apoyo especial y a instar a las administraciones públicas a establecer las medidas pertinentes de acuerdo con las necesidades de cada tipo de familia. Se incluye también un largo catálogo de buenos propósitos con casi nulas repercusiones prácticas (en materia de educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, igualdad de trato, conciliación profesional y familiar, etc.) que en bastantes casos carecen de contenido o resultan redundantes por tratarse de derechos ya garantizados en otras leyes vigentes.<sup>5</sup> Lo mismo es cierto del grueso de las ayudas recogidas en la ley, que ya estaban reguladas en otras normas. Muchas de ellas se concentran en las familias numerosas, definidas como las que tienen al menos tres hijos, que disfrutaban de diversos beneficios, incluyendo

---

<sup>5</sup> Un buen ejemplo, entre muchos posibles, es el siguiente fragmento del art. 20.2 del PL: “... las personas con problemas de salud mental.... gozarán del derecho a recibir atención a la salud mental, sin perjuicio de otro tipo de atención terapéutica, para proteger su salud y bienestar general y siempre según lo previsto en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud.” La disposición resulta doblemente redundante, dado que el art. 18 del Proyecto de ley ya garantiza el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, derechos ambos también reconocidos en la legislación sanitaria y en particular en el art. 1 de la Ley General de Sanidad.

exenciones y bonificaciones en tasas y precios públicos en educación y transporte, entre otros ámbitos, y acceso preferente a determinadas prestaciones y servicios. A esto hay que añadir, ya con carácter universal, las prestaciones familiares de la Seguridad Social, el mínimo personal y familiar en el IRPF y la prestación de 100 euros al mes por crianza de hijos menores de tres años, canalizada a través del IRPF o el Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Entre las disposiciones con efectos prácticos de la nueva ley está la creación de un registro estatal de parejas de hecho, la extensión de algunas de las preferencias tradicionalmente otorgadas a familias numerosas (en materia de educación, vivienda y transporte público, entre otras) a las familias monoparentales y a las familias con menores consideradas vulnerables, así como la garantía a los hijos de familias monoparentales de acceso gratuito a centros de educación infantil durante, al menos, 16 semanas dentro de los veinticuatro meses a contar desde su nacimiento o adopción y la garantía de acceso a suministros básicos para familias en situación de vulnerabilidad. También se incluye aquí la extensión de ciertas prestaciones de la Seguridad Social y derechos laborales a nuevos grupos de beneficiarios, mejorando en particular el tratamiento de las parejas de hecho. Las principales disposiciones del PL, y los cambios que introduce con respecto a la legislación previa, se resumen en la sección 5 del Anexo y en de la Fuente (2023d).

## **ANEXO: Contenido y calendario previsto de las principales reformas recogidas en el Plan de Recuperación**

La Comisión Europea ha publicado un anexo a la propuesta de decisión de ejecución del Consejo Europeo sobre el Plan de Recuperación español (CE, 2021a) en el que se ofrece información adicional sobre los proyectos y reformas incluidos en el Plan y un detallado calendario de ejecución. Acompaña también a la propuesta de decisión un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (CE, 2021b) que incluye algunos detalles interesantes y un documento sobre “operational arrangements” (CE, 2021c) que se solapa bastante con el anterior, pero incluye algunos detalles adicionales.

En este anexo se resumen las grandes líneas de las principales reformas incluidas en el Plan y su fecha esperada de entrada en vigor, organizados por bloques. Este material se irá actualizando según se vayan tramitando las reformas y concretándose su contenido.

### **1. Mercado laboral y políticas de empleo**

#### **• *Objetivos generales:***

“... principales objetivos son reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, reducir el uso generalizado de contratos temporales y corregir la dualidad del mercado laboral, aumentar la inversión en capital humano, modernizar los instrumentos de negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo. .... Algunas de las reformas propuestas se están debatiendo actualmente con los interlocutores sociales a través de un proceso de diálogo social. Por lo tanto, algunos detalles se han dejado explícitamente abiertos.” (CE, 2021a, C23, p. 234).

En EC (2021c, p. 267 y otras) se insiste en la necesidad de respetar el diálogo social y de que las reformas sean parte de un “comprehensive approach balancing the need for flexibility and security in the labor market....”

• *Regulación del teletrabajo:* Sept. de 2020. Se han promulgado los reales decretos-ley 28 y 29/2020, uno para el sector privado y otro para el público.

Objetivo: “mejorar la protección y la flexibilidad de los trabajadores, preservando al mismo tiempo la productividad empresarial” (CE, 2021a, C23, p. 234)

“se garantizará las mismas condiciones laborales a quienes trabajan a distancia y a quienes lo hacen de modo presencial, así como el carácter voluntario del teletrabajo, tanto para el trabajador como para el empleador” (CE, 2021a, C23, p. 234)

• *Igualdad de género en la retribución y planes de igualdad.* Octubre de 2020. Reales decretos 901 y 902/2020. Entraron en vigor tras un período de seis meses.

• *Regulación del régimen laboral de los repartidores de las plataformas digitales.* Mayo de 2021, RDL 9/2021. Se establece la presunción de que la relación entre la empresa y el repartidor es de carácter laboral.

• *Reforma de la negociación colectiva, de las modalidades de contratación, de la subcontratación y de los ERTE.* Previsto 2021-T4. En diciembre de 2021 se alcanzó un acuerdo tripartito entre el Gobierno y los agentes sociales que se recoge en el Real Decreto-ley 32/2021 (BOE, 2021b), convalidado por el Congreso en febrero de 2022. Véase el Boletín no. 14, sección 5.1 (de la Fuente et al, 2022).

El decreto deroga algunos aspectos significativos de la reforma de 2013, pero se trata de una reforma más “suave” de lo esperado que preserva en buena medida la flexibilidad necesaria para la operación de las empresas. Las disposiciones más importantes se resumen a continuación.

- *Simplificación de contratos*: Se buscaba simplificar el menú de contratos existentes, reduciéndolo a tres tipos principales (estable, temporal y de formación/prácticas), así como “limitar las causas válidas para la utilización de contratos temporales, haciendo que los contratos indefinidos sean la norma general.” (CE, 2021a, C23, p. 236).

En la norma aprobada desaparece el contrato temporal por obra o servicio, se introducen restricciones al uso de la contratación temporal y se endurecen las sanciones por su incumplimiento, pero se mantienen márgenes apreciables para el uso de estos contratos por necesidades de producción imprevistas o estacionales y se introducen provisiones específicas para el sector de la construcción que suavizan la eliminación de los contratos por obra o servicio de una forma que quizás convendría extender a otros sectores, como el de la investigación. Los contratos de duración determinada podrán utilizarse sólo para hacer frente a picos de producción, estacionales o imprevistos, o para sustituciones temporales de trabajadores. Se modifica la regulación de los contratos de formación, estableciéndose su duración y jornada máximas y su retribución mínima, que se liga al convenio y no puede ser inferior al SMI. Para desincentivar la rotación excesiva, las cotizaciones incluirán una penalización de importe fijo por cada baja en un contrato temporal.

- “*Modernización*” de la *negociación colectiva*: El PR dejaba el contenido de esta reforma muy abierto, dependiendo de los resultados de la negociación con sindicatos y patronal. Se decía que “los cambios no darán lugar a obstáculos desproporcionados para que las empresas se adapten al ciclo y respondan a la evolución de la productividad.” (CE, 2021a, C23, p. 238)

Se ha recuperado la ultraactividad indefinida de los convenios y la prevalencia del convenio sectorial sobre el de empresa, pero sólo en materia salarial. Se mantiene la regulación de los costes de despido y de los cambios unilaterales en condiciones de trabajo.

- *Reforma de la normativa sobre subcontratación*: Se pretendía “mejorar las condiciones de trabajo y los derechos de las personas que trabajan en empresas subcontratadas” así como impedir “la externalización de servicios a través de la subcontratación cuando se utilice como medio para reducir los estándares laborales de las personas que trabajan para las empresas subcontratistas.” (CE, 2021a, C23, p. 238)

Se ha regulado el convenio sectorial aplicable en el caso de subcontratas, que será el de la actividad desarrollada en la subcontrata.

- *Nuevos ERTEs permanentes*: Se pretendía introducir mecanismos permanentes de flexibilidad y estabilidad interna y recualificación que se financiarían a través de un fondo tripartito que se nutrirá de las cotizaciones de empleadores y trabajadores y una aportación del Estado.

Se ha revisado la regulación de los ERTE ordinarios y por causa mayor buscando una mayor flexibilidad (p. ej. se permite afectar o desafectar trabajadores en función de las necesidades de la empresa). Se ha creado la figura del mecanismo RED, adaptando la figura del ERTE como instrumento permanente para la flexibilización y estabilización del empleo ante crisis cíclicas o reestructuraciones sectoriales. Para más detalles, véase de la Fuente (2022a, pp. 6-7).

• ***Refuerzo de las políticas activas de empleo y digitalización del SEPE***. Previsto 2021 a 2023.

- Incluye la reforma de la Ley de Empleo, prevista en 2022-T4. Remitida al Congreso en junio de 2022 y aprobada definitivamente como ley 3/2023 de 28 de febrero (BOE, 2023b).

El objetivo general es mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo. (CE, 2021a, C23, p. 234 y 245). Para un resumen y valoración, véase la sección 2.1 del Boletín 20 y García Díaz (2022b).

- *Reforma del sistema de incentivos a la contratación*: Previsto 2022-T4. Anteproyecto aprobado en primera vuelta en el CM del 7 de junio de 2022. Aprobado como Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, BOE (2023a).

Se busca simplificar el sistema de incentivos a la contratación, concentrándolos con el objetivo de “mejorar la empleabilidad de colectivos muy específicos de baja empleabilidad.” (CE, 2021a, C23, p. 238). Para un resumen del anteproyecto, véase la sección 2.1 del Boletín 20 y García Díaz (2023a),

- *Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo.* Previsto 2022-T4. Se pretende ampliar la protección por desempleo y la duración de los subsidios, así como vincularlos a un itinerario personalizado de activación para el empleo.

## 2. Sistema de pensiones

- *Objetivos generales:*

” i) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a corto, medio y largo plazo; ii) mantener el poder adquisitivo de las pensiones; iii) preservar la adecuación de las pensiones; iv) proteger a los pensionistas frente a la pobreza; y v) garantizar la equidad intergeneracional...

El componente responde a las recomendaciones específicas por país sobre la preservación de la sostenibilidad del sistema de pensiones (recomendación específica por país 1 de 2019) y sobre la aplicación, cuando las condiciones económicas lo permitan, de políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda... (recomendación específica por país 1 de 2020).” (CE, 2021a, C30, p. 289).

Para un análisis del impacto presupuestario del conjunto de la reforma de pensiones, véase de la Fuente (2023c).

- *“Separación de fuentes”* de financiación de la Seguridad Social [sic]: incremento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para financiar ciertas prestaciones que se consideran (muy discutiblemente) gastos impropios. Se comenzó con los PGE de 2021, se reforzó en los de 2022 y se espera completarla antes de 2023-T4.

Las nuevas transferencias cubrirán los siguientes gastos: “i) parte de las políticas de empleo no contributivas; ii) reducciones en la cotización a la Seguridad Social para fomento del empleo; iii) la prestación por nacimiento y cuidado de hijos; iv) gastos relacionados con jubilaciones anticipadas, v) el complemento de pensiones por maternidad; v) pensiones en favor de familiares; vi) medidas de apoyo («subvenciones implícitas») a regímenes especiales; y vii) el coste de complementar las lagunas de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación.” (CE, 2021a, C30, p. 290).

- “Annually, the State shall transfer to the Social Security system an amount equivalent to the expenditure on non-contributory items. This shall enable the reduction of the Social Security deficit and its transfer to the Central Administration, which has the adequate tools to address it.” (CE, 2021c, p. 311).

- **Reforma del sistema público de pensiones (primera fase).** Previsto 2021T4 y aprobada según el calendario previsto a través de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre (BOE, 2021a).

En línea con lo previsto, la norma deroga los mecanismos automáticos de control del gasto introducidos en la anterior reforma de pensiones (el IRP y el Factor de Sostenibilidad), incrementa muy significativamente las transferencias del Estado a la Seguridad Social e introduce incentivos para el alargamiento de las vidas laborales. Seguidamente se resumen las principales medidas incluidas en esta fase de la reforma. Para un análisis más detallado y una valoración, véase la sección 5.1 del Boletín no. 14 (de la Fuente et al, 2022).

- **Garantía del poder adquisitivo de las pensiones:** Derogación del índice de revalorización de las pensiones y vuelta a la indexación completa y universal al IPC. Aprobado según lo previsto en diciembre de 2021.

- **Alineación de la edad efectiva de jubilación con la legal:** revisión de los incentivos económicos para posponer la jubilación y las penalizaciones por adelantarla, se revisa la normativa para facilitar la compatibilidad entre trabajo y pensión, y se prohíbe la jubilación obligatoria por convenio. Aprobado según lo previsto en diciembre de 2021.

Las medidas adoptadas incluyen ciertos ajustes en los coeficientes reductores que penalizan la jubilación anticipada, así como la mejora de las compensaciones ofrecidas para incentivar la demora voluntaria de la jubilación más allá de la edad legal ordinaria (art. 1, apartados 6 y 8). En el segundo caso, el trabajador podrá escoger entre un incremento del 4% de la base reguladora de su pensión por cada año completo de demora, o un pago único a tanto alzado que oscilaría aproximadamente entre 6.000 y 12.000 euros (o el 28 y el 42 por ciento de la pensión inicial), dependiendo fundamentalmente de la cuantía de su pensión inicial.

Formalmente, la prima por demora de la jubilación no se integra en la base de la pensión inicial si ésta excede la pensión máxima, pero en la práctica el trabajador la cobra igual (como pago aparte) con el límite de la base máxima de cotización, que es significativamente superior a la pensión máxima. Todo esto queda ahora regulado en el art. 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Esta disposición se modifica y amplía en un decreto posterior (BOE, 2023f) para regular también una modalidad mixta de cobro de la prima, en parte mediante pago único a tanto alzado y en parte mediante subida de la pensión.

Para un análisis del impacto presupuestario de la medida, véase de la Fuente (2023b).

- ***Substitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional (MEI)***. Previsto 2022-T4 y aprobado según el calendario previsto (de hecho, varios meses antes de lo esperado).

“Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo que garantice la equidad intergeneracional y la sostenibilidad presupuestaria. El objetivo de la medida es responder a las repercusiones de los futuros cambios demográficos sin perjudicar a la adecuación de las pensiones actuales y futuras.” (CE, 2021a, C30, p. 291)

El MEI se incorpora a la ley 21/2021 mediante una enmienda. El nuevo mecanismo tiene tres componentes. El primero es una subida transitoria de las cotizaciones sociales en 0,6 puntos porcentuales (cinco décimas a cargo de la empresa y una décima a cargo del trabajador) que se aplicará entre 2023 y 2032. Los ingresos adicionales obtenidos por esta vía se destinarán a nutrir un (sub-fondo del) Fondo de Reserva de la Seguridad Social que podrá utilizarse de 2033 en adelante para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas. El segundo componente del MEI regula la activación de ese (sub-) fondo y limita las disposiciones de activos del mismo a un máximo de 0,2 puntos de PIB anuales. Y el tercero viene a decir que si esas dos décimas de PIB son insuficientes, se abrirán negociaciones con los agentes sociales para buscar otras soluciones. Éstas podrían incluir tanto subidas de cotizaciones u otros aumentos de ingresos como recortes de gasto, con un tope de ocho décimas de punto de PIB al año.

Para un análisis crítico del MEI, véase de la Fuente, García y Sánchez (2022). Como allí se argumenta, el nuevo mecanismo resulta claramente insuficiente para restaurar el equilibrio del sistema, no contribuye precisamente a mejorar su equidad intergeneracional y presenta serios problemas de diseño que parecen ser fruto en parte de una redacción apresurada y poco meditada. El diseño del MEI se modifica sustancialmente en 2023 como parte de la fase final de la reforma de pensiones (véase más abajo).

• **Reforma del sistema de cotización de los trabajadores *autónomos*** de forma que sus cotizaciones se basen en sus ingresos reales. Previsto 2022-T2. Aprobado según lo previsto mediante el RDL 13/22, (BOE, 2022h), en el que se modifica el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS), convalidado por el Congreso semanas después. Sigue su tramitación como proyecto de ley.

“El objetivo de la reforma es equiparar el trato dispensado a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, aumentar las cotizaciones al sistema de pensiones y garantizar que los trabajadores autónomos reciban unos ingresos adecuados en concepto de pensiones.” (CE, 2021a, C30, p. 291)

Con el RDL se inicia una transición gradual hacia un sistema en el que las cotizaciones tendrán que guardar una relación sistemática con los ingresos reales de los autónomos. Con este fin, las bases de cotización habrán de elegirse dentro de unas bandas que dependerán de los rendimientos netos declarados en el IRPF y se irán modificando durante un período transitorio

de un máximo de nueve años, presumiblemente para ir estrechándolas, acercando las bases de cotización a la renta.

Para un resumen y valoración de las principales disposiciones del decreto, véase la sección 2.1 del Boletín Covid no. 18 (de la Fuente, 2022g) y García Díaz (2022a).

• **Reforma del sistema de pensiones complementarias:** desplazamiento de los incentivos fiscales desde los planes de pensiones individuales a los nuevos planes de pensiones de empleo de promoción pública. La reforma se inició con los PGE de 2021, que redujeron la aportación máxima con derecho a deducción hasta 2.000 euros anuales, cantidad que se redujo a 1.500 euros en los PGE de 2022 y se culminó según lo previsto en 2022-T2, con la creación de los nuevos planes de empleo de promoción pública con derecho a mayores deducciones. El proyecto de ley fue enviado al Congreso en febrero de 2022 y aprobado como Ley 12/2022 de 30 de junio.

La nueva norma modifica la actual ley reguladora de los fondos y planes de pensiones y la ley del IRPF para crear una nueva categoría de fondos y planes de pensiones de empleo, dotada de una regulación específica en algunos aspectos, que se espera ayude a extender la cobertura de la protección social complementaria a través de la negociación colectiva.

Aunque el objetivo de reforzar el segundo pilar del sistema de pensiones, poco desarrollado en nuestro país, es ciertamente loable, la estrategia adoptada para conseguirlo resulta cuando menos cuestionable. Se ha optado, en particular, por reforzar los planes de pensiones de empleo a expensas de los planes individuales, concentrando en los primeros los incentivos fiscales al ahorro previsional en detrimento de los segundos. La asimetría de trato entre ambos tipos de planes plantea serios problemas, supone una inequidad regulatoria y fiscal y no está claro que aporte grandes beneficios, por lo que convendría corregir el tiro y dar un tratamiento más equilibrado a dos instrumentos complementarios que siguen siendo necesarios para cubrir distintos segmentos de la población. Por otra parte, la norma concentra un excesivo poder sobre los planes de pensiones de promoción pública en manos de dos comisiones dominadas por el Gobierno y con un mandato poco claro en materia de criterios de inversión, lo que podría dar lugar a un cierto intervencionismo político en la asignación de un componente potencialmente importante de los flujos de ahorro que sería muy poco recomendable.

Para un resumen de las principales disposiciones del Proyecto, véase el Recuadro 4.2 del Boletín Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) p. 16). Para un análisis crítico más detallado, véase de la Fuente (2022b). En relación con el proyecto de ley, la norma finalmente aprobada sólo incluye cambios menores. En particular, se introducen dos nuevos incentivos fiscales a los planes de empleo: una deducción del 10% de las contribuciones empresariales correspondientes, como máximo, a retribuciones brutas de 27.000 euros por cada trabajador (DF5) y la exención de las inversiones de tales planes del impuesto sobre transacciones financieras (DF6). Se mantiene, por tanto, una más que cuestionable asimetría en el tratamiento de los planes de pensiones individuales y de empresa, en detrimento de los primeros y del acceso generalizado de la población al ahorro previsional.

• **Reforma del sistema público de pensiones (segunda fase).** Previsto 2022T4. Aprobado en marzo de 2023 mediante el RDL 2/2023, que será tramitado como proyecto de ley. Para una descripción más detallada de las medidas adoptadas y un análisis de sus efectos, véase de la Fuente (2023a).

- **Adecuación del período de cómputo de la pensión.** Se habla explícitamente de extenderlo, pero sólo en el cuadro de hitos y objetivos y no en el texto, donde se pone el énfasis en posibles medidas que incrementarían el gasto.

“ajuste del período de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación, con el objetivo de reforzar la progresividad del sistema y adaptar la actual normativa a las carreras discontinuas y a otras formas de trabajo atípicas” (CE, 2021a, C30, p. 291).

“Entrada en vigor de la legislación relativa a la adecuación del período de cómputo, extendiendo el período de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación” (CE, 2021a, C30, p. 293). Véase también CE (2021c), p. 312.

Finalmente, se ha optado por una modificación del procedimiento de cálculo de la pensión inicial que

permitirá al trabajador escoger entre el sistema actual, en el que la base reguladora de la pensión se calcula, básicamente, como una media de los salarios actualizados por inflación de los últimos 25 años de actividad, y un cálculo alternativo en el que el período de cómputo se va ampliando hasta los 29 años pero se permite el descarte de un número creciente de los meses con menor base de cotización actualizada, hasta llegar a los 24. Claramente, la medida sólo puede incrementar el gasto en relación con el modelo actual, pues sólo optarán por el período ampliado de cómputo aquellos que obtengan una mayor pensión por esta vía. Desaparece, por tanto, una de las posibles fuentes de ahorro con las que se esperaba controlar en alguna medida el crecimiento del gasto, compensando en parte los efectos de la primera fase de la reforma

- **“Adecuación” de la base máxima de cotización (“destope”) y adaptación de la pensión máxima.** Se implementará de forma gradual durante un período de 30 años.

“La reforma incrementará la base de cotización máxima del sistema de pensiones y adaptará las pensiones máximas con el fin de ampliar la base de cotización y aumentar la progresividad del sistema de pensiones y los ingresos globales.” (CE, 2021a, C30, p. 292).

Se introduce una subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2024 y 2050, acompañada de la cuasi-congelación de las pensiones máximas a precios constantes. Durante el período indicado, la base máxima de cotización aumentará en términos reales (esto es, tras ajustarla por la inflación) a una tasa anual del 1,20%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondrá en 2050 un incremento acumulado del  $(1,20^{27} - 1) = 38\%$  para la base máxima de cotización y del 3,15% para la pensión máxima, ambas medidas a precios constantes.

- **Nueva cuota de solidaridad:** se introduce también una nueva *cuota de solidaridad* que gravará la parte de los salarios que exceda la nueva base máxima de cotización, dividida en tres tramos, a unos tipos que irán subiendo gradualmente hasta llegar a un abanico de entre el 5,5 y el 7 por ciento.

- **Subida de cotizaciones del MEI:** subida escalonada del tipo de la cotización extraordinaria ligada al MEI, desde 0,6 hasta 1,2 puntos porcentuales, que se mantendrá al menos hasta 2050 en vez de sólo durante los diez años inicialmente previstos

- **Mejora de las pensiones mínimas contributivas y asistenciales,** que pasarán a estar ligadas al umbral de pobreza, y ciertas mejoras en la cobertura de lagunas y el complemento por la brecha de género

- **Modificación del mecanismo de cierre del MEI:** Cada tres años se valorará la evolución del sistema utilizando proyecciones de gasto e ingreso elaboradas por el Grupo de Trabajo de envejecimiento de la UE y la AIReF. Cuando se prevea un desequilibrio “excesivo” (de acuerdo con una condición cuestionable) se realizará un ajuste que pasa a ser semiautomático. En ausencia de otras medidas, las cotizaciones sociales se elevarán gradualmente para corregir la desviación al alza del gasto en un máximo de cinco años. Véase de la Fuente (2023c).

• **Nuevas proyecciones de gastos e ingresos del sistema público de pensiones.** Previsto 2022-T4. Por el momento no se han presentado, salvo que se refiera a las incluidas en la memoria abreviada del RDL 2/2023, que ni siquiera está disponible en la web, o al powerpoint presentado por el Ministro ante la Comisión del Pacto de Toledo. En ninguno de estos documentos hay una mínima exposición de la metodología utilizada.

Uno de los hitos previstos en el Plan es la “publicación de proyecciones actualizadas que muestren que las reformas de las pensiones emprendidas en 2021 y 2022 garantizan la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.” (CE, 2021a, C30, p. 294). Resulta llamativo que se dé por seguro que las nuevas proyecciones darán el resultado deseado.

### 3. Educación e investigación

• **Modificación de la ley orgánica de educación.** Previsto 2001-T1, ley ya aprobada como Ley Orgánica 3/2020, BOE (2020).

“... una nueva ley de educación que abarca la educación infantil, la educación primaria y secundaria obligatoria y el bachillerato. Sentará las bases para aumentar las oportunidades educativas y formativas de la población en su conjunto, en particular mejorando los resultados educativos y la detección temprana de dificultades y reforzando la autonomía de los centros educativos. Se centrará en reducir la

segregación de los estudiantes por sus condiciones de origen y en mejorar la capacidad inclusiva del sistema.” (CE, 2021a, C21, p. 216).

- **Nueva ley de ordenación e integración de la Formación Profesional** Previsto 2022-T2. Aprobada definitivamente como Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

“La nueva ley integrará en un único sistema los dos sistemas de formación profesional existentes en la actualidad, a saber, el de formación profesional del sistema educativo y el de formación profesional para el empleo. Establecerá un sistema integral de aprendizaje permanente para la población de cualquier edad y en cualquier situación personal o laboral, ofreciendo cursos complementarios y acumulativos que den lugar a nuevas cualificaciones. También deberá ir acompañada de un proceso de orientación a lo largo de toda la vida.” (CE, 2021a, C20, p. 209)

- **Reforma de la ley de la ciencia, la tecnología y la innovación.** Previsto 2022-T2. Proyecto aprobado en segunda vuelta en febrero de 2022 y remitido a las Cortes para su tramitación. La norma fue aprobada como Ley 17/2022, de 5 de septiembre (BOE, 2022i).

“El objetivo de esta medida es reforzar el marco regulador del sector de la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de mejorar la gobernanza y la coordinación del sector, lograr una carrera científica atractiva y mejorar la transferencia de conocimientos del ámbito de la investigación al de la aplicación a productos y servicios en beneficio de la sociedad.” (CE, 2021a, C17, p. 173).

El texto busca mejorar las capacidades y la gobernanza de nuestro sistema de ciencia y tecnología y potenciar sus actividades de transferencia de conocimiento. Las principales disposiciones de este proyecto se resumen en el Recuadro 4.5 del Boletín Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) p. 21) y se analizan en Núñez (2022). El texto final se aprobó sin cambios importantes sobre el proyecto, rechazando una enmienda importante aprobada en el Senado que habría facilitado la contratación en el sector de la investigación. (Véase el Boletín no. 18, sección 2.4).

- **Reforma integral del sistema universitario, incluyendo una nueva ley orgánica del sistema universitario.** Previsto 2023-T4. Aprobada definitivamente como Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo (BOE, 2023c).

“La nueva Ley Orgánica tiene por objeto promover el acceso a la enseñanza superior, adaptar la organización de los cursos universitarios, garantizar la buena gobernanza de las instituciones universitarias y fomentar la investigación, la transferencia y la movilidad del personal docente e investigador. La reforma mejorará la adecuación de la enseñanza superior al mercado laboral, incluido el fomento de la cooperación con instituciones del sector privado y público-privado y la introducción de una financiación basada en los resultados de las universidades...” (CE, 2021a, C21, p. 222).

Como otras reformas anteriores, un objetivo importante es el de estabilizar a ciertos grupos de docentes que actualmente están en una situación laboral precaria. Con este fin, se incluyen varias disposiciones que regulan el tránsito desde ciertas figuras laborales o funcionariales que se extinguen hacia otras nuevas y/o facilitan la consolidación de ciertos puestos de trabajo. Quizás la más problemática de ellas es la DT7 sobre la estabilización de determinadas plazas de asociados mediante la conversión en indefinidos de sus contratos temporales tras la celebración del correspondiente concurso. Se plantean, sin embargo, ciertas dudas sobre si tal estabilización puede hacerse de una forma compatible con el objetivo de recuperar la filosofía original de la figura del asociado.

Por otra parte, el proyecto no contiene reformas de los mecanismos de gobernanza y de rendición de cuentas de las universidades, lo que hará difícil que se aborden los problemas que limitan su calidad y su rentabilidad social. En esta línea, hay que lamentar que hayan desaparecido de la versión final del proyecto de ley algunas disposiciones interesantes del anteproyecto que podrían haber permitido mejoras en el sistema de gobernanza universitaria, acercándolo a modelos más exitosos, como el anglosajón. Una de ellas permitía a las universidades optar en sus estatutos por un procedimiento alternativo de elección del rector,

más parecido a un concurso de méritos que a unas elecciones, mientras que la segunda preveía el nombramiento directo por el Rector de decanos y directores de escuela dentro de una terna propuesta por los correspondientes consejos de facultad o de escuela.

Finalmente, la norma establece un nivel mínimo de gasto universitario, lo que no tiene demasiado sentido, y menos aún porque se hace a nivel nacional cuando las competencias son en buena parte autonómicas.

Para un resumen de las principales disposiciones del texto, véase el Recuadro 2.4 del Boletín FEDEA no. 18 (de la Fuente, 2022g) y el Recuadro 2.4 del Boletín 20. Para dos valoraciones muy críticas del proyecto, véase da Rocha (2022) y Arruñada (2022).

#### 4. Vivienda

- **Nueva ley de vivienda.** (CE 2021a, C2, pp. 15-28). Previsto 2022-T3. Anteproyecto aprobado en primera lectura (CM, 26 oct.). Texto disponible en MTMAU (2021). Aprobado en segunda vuelta en febrero de 2022 y enviado al Congreso para su tramitación. Texto disponible en BOCG-C (2022b). Aprobada definitivamente como ley 12/2023 de 24 de mayo (BOE, 2023g).

“La Ley regulará diversos instrumentos de planificación, programación y colaboración para garantizar el cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada e incluirá, como una de sus prioridades, la rehabilitación y mejora del parque de viviendas existente, así como la regeneración y renovación de los entornos residenciales en los que se encuentran.

Además, fomentará un aumento de la oferta de viviendas asequibles y sociales velando por el cumplimiento de los requisitos actualmente establecidos para los edificios de consumo de energía casi nulo ... e impedirá que se adopten medidas que puedan obstaculizar la oferta de vivienda a medio plazo.” (p. 17)

El proyecto de ley pretende establecer una regulación homogénea a nivel nacional de los aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda, lo que podría ser útil si no se invaden competencias autonómicas, pero incorpora también algunas disposiciones que pueden ser contraproducentes o al menos arriesgadas. Entre ellas está la introducción de medidas de control de alquileres en áreas consideradas “tensionadas” por las administraciones locales o regionales, una medida que inevitablemente tenderá a agravar los problemas de oferta que el Gobierno presumiblemente busca aliviar.

La parte más delicada del texto es la que busca “dar contenido” al derecho a la vivienda recogido en la Constitución Española. El texto no concreta demasiado el contenido del derecho y a la vez introduce algunos elementos que pueden ser problemáticos, como la noción de deberes asociados a la propiedad de la vivienda (arts. 1.2 y 11) con el fin de “garantizar la función social de la propiedad.” Estas disposiciones tienden a aumentar la inseguridad jurídica que los propietarios de vivienda ya sufren con anterioridad a la ley, lo que constituye un importante desincentivo a la inversión que tiende a limitar la oferta de vivienda de alquiler.

Para una discusión más detallada de los contenidos del proyecto y los problemas que suscita, véase el Boletín Covid no. 15 (de la Fuente (2022c), pp. 17-19), Nasarre (2022) y de la Fuente (2023d)

##### Principales disposiciones de la ley:

- La norma busca dar contenido al “derecho a la vivienda” y establecer una regulación homogénea de los objetivos, aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda.
- *Regulación del derecho a la vivienda* (art. 8). El art. 8.a reitera la disposición constitucional en la que se habla del derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Este derecho, sin embargo, no es directamente exigible, sino que se concreta en el derecho de los ciudadanos de inscribirse como demandantes de vivienda protegida y de acceder, en su caso, a las prestaciones y ayudas públicas en materia de vivienda que puedan establecerse (arts. 8.b a 8.d).
- *Regulación del derecho de propiedad de la vivienda* (arts. 1.2, 11 y 19)

- Los derechos de los propietarios de vivienda incluyen las facultades de uso, disfrute y disposición de la misma, así como la realización de obras de conservación, rehabilitación o mejora (art. 10).

- *Limitaciones y deberes.* Entre los deberes de los propietarios de vivienda están también la conservación de la vivienda y el respeto a las limitaciones existentes al alquiler, evitando la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades no permitidas. (art. 11.1). En el artículo 1.2 se habla del *deber* de los propietarios de vivienda de “destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico” y en el 11.1.e y 19.1 y 19.4 de sus “obligaciones de colaboración con la Administración competente y suministro de información” sobre el uso de las viviendas de su propiedad para “favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” De acuerdo con el preámbulo, este deber se introduce para evitar “prácticas de retención y desocupación indebidas.” que aparentemente constituyen un “uso antisocial de la vivienda” no amparado por la ley (BOCG, 2023a, pp. 10 y 11).

• *Políticas públicas de vivienda:* Se regulan algunos aspectos, objetivos e instrumentos básicos de las políticas públicas de vivienda. Estas han de estar destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos, especialmente si tienen menores a cargo, y a facilitar la existencia de una oferta suficiente y adecuada a precios asequibles. (arts. 2, 12 y 14) y pueden instrumentarse mediante la creación y gestión de parques públicos de vivienda, ayudas y subvenciones públicas, incentivos fiscales y medidas de colaboración entre administraciones públicas o con entidades privadas (arts. 10.2 y 20-5). Entre otras cosas, se regula el régimen básico de los parques públicos de vivienda (arts. 27-9), la vivienda protegida y la vivienda incentivada. La vivienda protegida debe destinarse a vivienda habitual de personas que no cuenten con otra vivienda o tengan ingresos superiores a un determinado umbral y habrá de asignarse mediante un procedimiento transparente de acuerdo con criterios objetivos (art. 16). Se prohíbe la enajenación del parque público de vivienda social y la descalificación de la vivienda protegida durante un período mínimo de 30 años (arts. 28.1.d y 16). Se introduce el concepto de vivienda asequible incentivada, que contará con beneficios fiscales o de otro tipo a cambio de ser destinada a residencia habitual de personas de renta baja a precios asequibles (art. 17).

• *Zonas de mercado residencial tensionado (art. 18).* Se faculta (pero no se obliga) a las administraciones territoriales competentes en materia de vivienda para declarar “zonas de mercado residencial tensionado” aquellas áreas en las que exista un riesgo de insuficiencia de oferta de vivienda asequible para la población como resultado de la existencia de niveles elevados de precios en relación con los ingresos medios en la zona (alquiler o coste de la hipoteca más coste de suministros básicos por encima del 30% de la renta media de los hogares) o de fuertes incrementos en los mismos (más de 3 puntos por encima de la media de la comunidad autónoma en términos del crecimiento acumulado durante los últimos cinco años). Tras la declaración de zona tensionada, la administración competente deberá redactar un plan para la corrección de los desequilibrios detectados que podrá contar con la colaboración del Estado (art. 18.5). Podrá también exigir a los grandes tenedores de vivienda (los propietarios de más de 10 inmuebles residenciales) que suministren información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad (art 19). En base a tal información, “las Administraciones públicas podrán establecer fórmulas de colaboración con los propietarios con objeto de favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” (art. 19.4).

• *Control de alquileres.* La Disposición Final primera (DF1.dos) modifica la ley 29/94 de arrendamientos urbanos para introducir controles de rentas para los nuevos contratos de arrendamiento firmados en zonas declaradas tensionadas. En particular, la renta del nuevo contrato sólo podrá aumentarse de acuerdo con lo previsto en la cláusula de actualización del contrato anterior. El incremento sobre la última renta bajo el contrato anterior podrá ampliarse hasta el 10% cuando la vivienda haya sido objeto de actuaciones de rehabilitación o mejora durante los dos años anteriores al inicio del nuevo contrato. Si el arrendador es una persona jurídica y gran tenedor, la nueva renta no podrá superar el límite máximo de precio aplicable de acuerdo con el sistema de índices de precios de referencia. Este último límite será también de aplicación a los contratos de inmuebles que no hayan sido alquilados en los últimos cinco años.

• *Incentivos fiscales.* La DF2 modifica la ley 35/2006 del IRPF en relación con los incentivos fiscales a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda. Con carácter general, se recorta para nuevos contratos del 60 al 50% la reducción en el rendimiento neto del alquiler de vivienda a efectos del IRPF,

pudiendo esta reducción ampliarse hasta el 60, 70 o 90% bajo determinadas condiciones cuando se trate de viviendas ubicadas en zonas tensionadas. La reducción del 90% se aplicará a nuevos contratos que rebajen la renta en más de un 5% en relación con el contrato anterior, la del 70% se reserva para nuevos inquilinos jóvenes (entre 18 y 35 años) y la del 60% para los pisos que hayan sido objeto de actuaciones de rehabilitación durante los dos años anteriores al inicio del nuevo contrato.

- *Prórrogas obligatorias* (DF1.uno). En el caso de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado, cuando finalice el contrato, y en su caso las prórrogas previstas en la normativa, el contrato deberá prorrogarse obligatoriamente a petición del arrendador por un período de hasta tres años en las mismas condiciones (salvo en circunstancias tasadas).

## 5. Reforma de la Administración y evaluación de políticas públicas

- **Refuerzo de la evaluación de las políticas públicas** (CE 2021a, C11 y C29, pp. 101-13 y 284-88)

- Creación de una *nueva división de evaluación de la AIReF*. Previsto 2021-T2, ya en vigor mediante Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre.

- *Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas*. Previsto 2022-T4. El proyecto de ley se remitió a las Cortes por el Consejo de Ministros del 24 de mayo de 2022. Aprobada definitivamente sin cambios significativos como Ley 27/2022, de 20 de diciembre (BOE, 2022o).

En el proyecto se anuncia la creación de una serie de estructuras administrativas, algunas de dudosa utilidad, coordinadas desde la Secretaría de Estado de Función Pública. Entre ellas, destaca una nueva Agencia de Evaluación que será responsable de la coordinación y supervisión del sistema estatal de evaluación de políticas públicas, así como del desarrollo de su metodología y de la selección de sus indicadores de seguimiento y evaluación. Con carácter general, se exige que las evaluaciones las realicen equipos externos a los órganos gestores de las políticas evaluadas, pero no se indica de donde saldrán tales equipos o quien los designará. Se exige también que los informes de evaluación se hagan públicos y que los órganos gestores de las políticas evaluadas respondan a los mismos, indicando cómo se implementarán sus recomendaciones o justificando su falta de implementación.

El texto es muy decepcionante. Se ha optado por recuperar la antigua AEVAL sin solventar los problemas que causaron el fracaso de su encarnación anterior, básicamente la dificultad de acceder a personal con los conocimientos técnicos necesarios y la ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados para someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso. Tampoco hay rastro alguno en el proyecto de mejoras metodológicas, más bien al contrario. El texto incluye secciones sobre el marco conceptual y la práctica de la evaluación de las políticas públicas, los indicadores de seguimiento y evaluación de tales políticas, el equipo evaluador y el proceso de evaluación, pero todas ellas son perfectamente prescindibles por su pasmosa superficialidad y falta de concreción. Peor aún, en el texto se atisban elementos de una concepción muy discutible de qué es y cómo debe hacerse la evaluación de políticas. En particular, resultan muy preocupantes la referencia a la evaluación como “mecanismo de lucha contra la inequidad” y el énfasis sobre la “participación de los agentes implicados y de los sectores de la ciudadanía afectados,” que apuntan hacia un concepto ideologizado y poco riguroso de la evaluación.

Para un resumen de las principales disposiciones del proyecto y una valoración del mismo, véase la sección 2.2 del Boletín FEDEA no. 18 (de la Fuente, 2022g) y de la Fuente (2022f).

- Promulgación de los estatutos de un *nuevo organismo público de evaluación*. Previsto en 2023-T3.

• **Nueva ley de la función pública**, Previsto 2022-T4. Anteproyecto aprobado en primera vuelta en el Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2022. Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en marzo de 2023 y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

Se busca la mejora de la gestión de recursos humanos en el sector público, incluyendo el reforzamiento de la capacidad de atraer y retener el talento necesario y la regulación de la evaluación del rendimiento (CE 2021a, C11, pp.106-7).

El texto desarrolla algunas materias previstas en el Estatuto Básico del Empleado público, poniendo en marcha o afinando el diseño de algunos mecanismos importantes para mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública. Se trata, en particular, de la carrera profesional de los funcionarios, la evaluación de su desempeño y el régimen de los directivos públicos profesionales. El texto original de la norma (el del anteproyecto, APL) contenía algunos avances importantes hacia el despliegue de estas figuras, pero algunos de ellos se han limado bastante en el Proyecto de Ley (PL) finalmente remitido al Congreso, en el que también se han introducido algunas disposiciones muy preocupantes que aumentarán las rigideces de la Administración y reducirán su ya limitada eficacia.

Así, mientras que en el APL se establecía con claridad que la reiteración de resultados negativos en la evaluación anual de los funcionarios comportaría la pérdida de los puestos obtenidos por concurso, en el PL esto se diluye y se restringe a los puestos considerados como directivos públicos. Otro cambio muy discutible es la introducción de la exigencia de negociación previa con las centrales sindicales en el caso de algunas actuaciones que deberían ser competencia exclusiva de los representantes o gestores públicos, al menos en lo que respecta a su diseño general. Esto afecta, entre otras cosas, a los distintos planes de recursos humanos contemplados en el texto como instrumentos de planificación en este ámbito, a la movilidad por necesidades del servicio y al diseño de los procedimientos de evaluación del desempeño. Esta exigencia, que al menos en parte lleva a la norma lo que ya es una práctica habitual que debería abandonarse, dificulta enormemente la gestión de las Administraciones Públicas y tiende a reducir su eficacia y eficiencia.

Para un análisis más detallado del proyecto de ley y algunas propuestas para mejorarlo, véase de la Fuente et al (2023).

## 6. Economía y empresa

• **Reforma de la ley concursal**. Previsto 2022-T2. El proyecto de ley se remitió a las Cortes (en el Consejo de Ministros de 21 dic. de 2021)<sup>6</sup> y la norma se aprobó definitivamente como Ley 16/2022, de 5 de septiembre (BOE, 2022j).

“La reforma incluirá el establecimiento de un procedimiento de segunda oportunidad para personas naturales más eficaz, que permita una exoneración de las deudas sin liquidación previa de los activos de la parte insolvente. Además, se introducirán los planes de reestructuración exigidos por la Directiva (UE) 2019/1023 de insolvencia, como un nuevo instrumento pre-concursal que mejore la eficacia de los instrumentos pre-concursales actualmente aplicables, con el objeto de prevenir la insolvencia y el concurso subsiguiente. También se introducirá un procedimiento especial para las micropymes, que reducirá la duración y el coste del procedimiento y que se tramitará íntegramente por medios electrónicos.” (CE 2021a, C13, p. 125)

- En sustitución de los actuales procedimientos preconcursales (acuerdos colectivos de refinanciación y acuerdos extrajudiciales de pagos), se introducen los llamados *planes de reestructuración* buscando facilitar las negociaciones entre las partes con el fin de mantener la

---

<sup>6</sup> Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211221.aspx#ley>.

actividad de empresas viables y minimizar las posibles pérdidas de valor. Se apuesta por reducir la intervención judicial y potenciar el papel de las partes en los procesos concursales, con el fin de mejorar su agilidad y eficiencia. El nombramiento de un administrador judicial se exige sólo en ciertos casos o para determinadas funciones, permitiéndose a las partes decidir si quieren solicitar su nombramiento y asumir el coste.

- Este instrumento permite una intervención más temprana, pudiendo ponerse en marcha en una situación de “probabilidad de insolvencia” en lugar de la “insolvencia inminente” exigida hasta ahora. También se amplían los tipos de créditos que pueden afectarse, aunque se mantiene el privilegio de los créditos públicos y laborales. El plan puede recoger medidas que afecten tanto al activo como al pasivo y puede prever la venta de partes o incluso de la totalidad de la empresa, con algunas especificidades y cautelas para adquirentes especialmente relacionados con el deudor. Se introduce la posibilidad de homologar judicialmente planes que no hayan sido aprobados por todas las clases de acreedores, estableciendo mecanismos de arrastre entre clases que permiten imponerlo a los acreedores “disidentes” bajo ciertas condiciones.

- Se introduce un procedimiento especial para microempresas, más sencillo y ágil, de carácter telemático. Sustituye tanto al concurso como al precurso. El apoyo de abogados y procuradores o administradores concursales pasa a ser opcional (en el proyecto de ley).

- Modificación del procedimiento de segunda oportunidad. Se amplía la relación de deudas exonerables y se introduce la posibilidad de exoneración sin liquidación previa del patrimonio del deudor.

- En la versión definitiva de la norma, se introducen algunos cambios en el procedimiento especial para microempresas, que tienden a limitar su uso y a aumentar sus costes. En particular, la representación por abogados y procuradores deja de ser opcional y se reduce el umbral de tamaño de las empresas a las que se aplicará el procedimiento, que baja de dos millones de euros de facturación anual a 700.000 euros.

• **Ley de startups** (Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes):

Se busca favorecer la creación y crecimiento de startups innovadoras (CE 2021a, C13, pp.126 y 137).

**Previsto 2022-T4.** Proyecto de Ley aprobado en segunda vuelta y enviado a las Cortes por el CM del 10 de diciembre de 2021.<sup>7</sup> Aprobada definitivamente en diciembre de 2022 como Ley 28/2022, de 21 de diciembre (BOE, 2022p).

- Se establecen incentivos para empresas emergentes de carácter innovador. Entre ellos se incluyen un tipo reducido del Impuesto de Sociedades, mayores exenciones por inversión, un mejor tratamiento de las *stock options* para empleados y un régimen ventajoso de tributación para el personal de estas empresas que se traslade a España para trabajar. Se introduce un procedimiento *ad hoc* de certificación del carácter innovador de las empresas solicitantes por parte de una empresa pública de dudosa competencia para ello.

- Para un análisis más detallado del proyecto de ley, véase Arruñada (2022a).

• **Ley de creación y crecimiento de empresas:**

Se busca simplificar o facilitar algunos de los trámites necesarios para crear y poner en marcha una empresa o reducir sus costes, así como reducir las trabas a su crecimiento e incentivar la reducción de los plazos de pago en operaciones comerciales (CE 2021a, C13, pp.124-25 y 137).

Previsto 2022-T4. Proyecto de ley aprobado y enviado a las Cortes por el Consejo de Ministros del 30 nov. de 2021.<sup>8</sup> Texto definitivo aprobado en septiembre de 2022 como Ley 18/2022, de 28 de septiembre (BOE, 2022k).

---

<sup>7</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211210.aspx#startups>

<sup>8</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211130.aspx#crecer>

El texto tiende a centrarse en costes o barreras poco importantes en la práctica, como los ligados a la constitución de sociedades mercantiles, incluida la exigencia de un capital social mínimo de 3.000 euros (que se rebaja a 1 euro), en detrimento de otros temas de más calado que merecerían una mayor atención, como las autorizaciones y licencias de apertura de empresas y establecimientos, los costes recurrentes de cumplimiento de todo tipo de normas o los umbrales regulatorios que desincentivan el crecimiento de las empresas. Para un análisis detallado, y muy crítico, del proyecto de ley, véase Arruñada (2022b),

*Principales disposiciones:*

- Se reduce el capital social mínimo de las sociedades de responsabilidad limitada a 1 euro (art. 2).
- Se busca facilitar la constitución de sociedades mediante la utilización de documentos estandarizados y procedimientos telemáticos (arts. 3-5)
- Se introducen ciertos retoques que intentan reforzar algunos aspectos de la ley de unidad de mercado (art. 6)
- Se busca incentivar el cumplimiento de los plazos máximos de pago, que pasa a ser exigible en contratos públicos para pagos a subcontratistas o proveedores bajo pena de intereses de demora, y se convierte en un requisito para el acceso a ciertas subvenciones (arts. 10 y 11).
- Obligatoriedad de uso de la factura electrónica (art. 12) en operaciones entre empresarios y profesionales.
- Se retoca la regulación del *crowdfunding*, la inversión colectiva en pymes no cotizadas (art. 16) y el capital riesgo (arts. 15-17), con el objetivo de facilitar el acceso a la financiación de las Pymes.

## 7. Protección social

• **Reordenación de las prestaciones no contributivas en torno al ingreso mínimo vital (IMV).** Previsto entre 2020T2 y 2023T4. El IMV se puso en marcha en mayo de 2020, mediante el RDL 20/2020, tramitado luego como proyecto de ley y aprobado definitivamente en diciembre de 2021 como ley 19/2021 (BOE 2020b y 2021c). La compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo se regula en el RD 789/2022, de 27 de septiembre (BOE, 2022l).

- Se pretende reordenar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado para mejorar su efectividad como instrumento de lucha contra la pobreza. El sistema se estructurará en torno al Ingreso Mínimo Vital, un instrumento de cobertura de ingresos que tendrá en cuenta las necesidades de los hogares y vinculará el apoyo a la renta con la búsqueda activa de empleo para evitar la trampa de la pobreza. (CE, 2021a, C22, p.231)

- **El Ingreso Mínimo Vital** se configura como una prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social mediante la garantía de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica (arts. 1-3 de la Ley 19/2021). La prestación se cobrará mensualmente (arts. 12 y 14), tiene carácter indefinido, esto es, su duración se prolongará mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad (arts. 3 y 15), y se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias a la Seguridad Social como otras prestaciones no contributivas (art. 35).

Para acceder a la prestación se exige un año de residencia legal y efectiva en España, con ciertas excepciones y encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, definida en términos de niveles de renta y patrimonio inferiores a un determinado umbral (art. 10). Entre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación está la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (art 36.1) en colaboración con los servicios de empleo de las CCAA y otras entidades (art. 31.1). Para ello, los beneficiarios que no trabajen y estén en edad de hacerlo deberán estar inscritos como demandantes de empleo, lo que se hará de oficio, mediante la remisión por parte del INSS a los servicios públicos de empleo de los datos necesarios (DA 11).

Se define un nivel garantizado de renta que depende de las características del hogar o “unidad de convivencia” (art. 13 y Anexo I). Para un beneficiario individual ese nivel coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas (unos 5.500 euros anuales en la actualidad). Para hogares con varios miembros, esta cantidad se incrementará (en un factor de hasta 2,2) de acuerdo con un baremo que tiene en cuenta el número de integrantes adultos y menores del hogar a lo que se añadirá un complemento por discapacidad y otro para los hogares monoparentales y podrá añadirse otro para gastos de alquiler (art. 13). Se considera que existe una situación de vulnerabilidad económica, y por tanto el derecho a la prestación cuando los ingresos totales de la unidad de convivencia se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta (art. 11.2) y su patrimonio, excluyendo la vivienda habitual, no supere un nivel que se fija en tres veces la renta garantizada por el ingreso mínimo vital (art. 11.3).

La cuantía de la prestación se calcula como la diferencia entre el nivel garantizado de renta y los ingresos totales del hogar durante el año anterior (arts. 3 y 13.1). A efectos del cálculo de tales ingresos no se incluirán las rentas mínimas autonómicas y las ayudas públicas finalistas, incluyendo las becas y las ayudas a la vivienda, así como ciertas rentas exentas a efectos del IRPF (art. 20) y se deducirán el IRPF devengado y las cotizaciones sociales (art. 20.3).

Cuando la situación de vulnerabilidad haya sobrevenido durante el año en curso, la prestación podrá solicitarse a partir del 1 de abril en base a los ingresos medios mensuales del año en curso. A estos efectos, no se tendrán en cuenta las prestaciones o subsidios por desempleo o cese de actividad percibidos durante el año, siempre que el derecho al cobro de tales prestaciones se haya extinguido en el momento de presentar la solicitud al IMV. En tales casos, los importes abonados durante el año en curso se regularizarán a posteriori en función de los ingresos reales del conjunto del año (art. 11.5).

La entidad gestora comprobará de oficio si se cumplen los requisitos de ingresos y patrimonio utilizando información recabada de las agencias tributarias estatal y forales cuya cesión ha de ser autorizada por el beneficiario al solicitar la ayuda (art. 21.7). La cuantía de la prestación podrá revisarse si hay cambios en las circunstancias del beneficiario y se actualizará de oficio, o se extinguirá en su caso, en enero de cada año tomando como referencia los ingresos del año anterior (art. 16).

Con el fin de incentivar el trabajo, se permitirá que la superación en un ejercicio del límite de renta no suponga la pérdida del derecho a la prestación en el ejercicio siguiente, remitiéndose los detalles a un reglamento (art. 11.4). Esta posibilidad se regula en el Real Decreto no. 789/2022, de 27 de septiembre BOE (2022n).

La nueva prestación era muy necesaria, pero presenta problemas de diseño. Para un análisis más detallado, véase el Boletín Covid no. 3, Felgueroso y de la Fuente, 2020, sección 4.1, y la sección 2.3 del Boletín 20.

#### • Ley de servicios sociales

- Prevista 2023 T2. Se busca modernizar y reforzar los servicios sociales, garantizando una cartera de servicios y una calidad de las prestaciones mínimas en todo el territorio nacional, reduciendo así las disparidades existentes en este ámbito. Se afirma que la normativa se consensuará con las Administraciones Territoriales (CE, 2021a, C22, pp.225 y 230).

#### • Ley de familias

- Se aprobará una nueva ley de protección de las familias y reconocimiento de su diversidad, con el fin de responder a las transformaciones demográficas y sociales que se han producido en las últimas décadas. El objetivo de esta nueva ley será mejorar la protección jurídica y el apoyo material (en

efectivo y en especie) a las familias, entre otras cosas con el fin de reducir la pobreza infantil (CE, 2021a, C22, pp.224 y 231)

- *Prevista 2023 T2*. Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en marzo de 2023 y remitida a las Cortes para su tramitación. Actualmente en comisión.

Para un análisis más detallado, véase García Díaz (2023b) y de la Fuente (2023e).

Seguidamente se resumen las principales disposiciones del proyecto de ley

• **Ampliación del concepto de familia:** (arts. 1 a 3)

Las familias se definen como unidades estables de convivencia integradas por personas individuales o parejas de cualquier sexo unidas por matrimonio o registradas como pareja de hecho, junto con sus familiares (ascendientes y descendientes o dependientes) por vínculos de sangre, adopción, tutela o similar.

• **Disposiciones generales:**

- Los descendientes tendrán los mismos derechos y beneficios con independencia del estado civil de sus progenitores (art. 6.1). Ya es así de acuerdo con el art. 108 del Código Civil.

- Se crea un registro estatal de parejas de hecho (art. 6.2) que habrá de ponerse en marcha en un plazo máximo de dos años (DF13)

- La acción protectora de la Seguridad Social en materia familiar no dependerá del modelo de familia. (art. 9.1).

- Prestación por crianza. Las familias con menores de tres años a cargo tienen derecho a una prestación económica de 100 euros mensuales que podrá vehicularse a través de una deducción de la cuota del IRPF o un complemento del IMV (art. 10). Ambas prestaciones ya existían antes del APL, aunque parte de los cambios son muy recientes, eg. los incluidos en los PGE de 2023.

- El desarrollo de las medidas que se contemplan en la presente ley queda supeditado a las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones competentes en la materia. (DA1)

• **Modificaciones de la ley de familias numerosas (DF9)**

- Se modifica el título de la ley, que pasa denominarse ley 40/2003, de 18 de diciembre, de protección a las familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza. Se mantienen básicamente constantes las condiciones que han de cumplir las familias para tener derecho a los beneficios que ofrece la norma, así como el listado de estos últimos. La excepción es que se reconocen como numerosas las familias monoparentales con dos hijos, sin exigirse como hasta el momento que sea por fallecimiento de un progenitor. También se rebajan los requisitos para la categoría especial, de cinco a cuatro hijos o a tres si al menos dos de ellos provienen de partos o adopciones múltiples o cuando los ingresos medios por miembro de la familia estén por debajo de un determinado umbral.

• Se identifican diversos tipos de *situaciones familiares* que se consideran *merecedoras de un apoyo especial*. En particular, se trata de familias

i) con menores a cargo y en situación de vulnerabilidad económica (art. 29). La vulnerabilidad se entiende en el sentido de la ley del IMV, esto es, existe cuando la renta de la unidad familiar es inferior al mínimo garantizado teniendo en cuenta sus características,

ii) numerosas o equiparadas a ellas (art. 32 y DF9, en la que se modifica la ley de familias numerosas, ver más abajo),

iii) monoparentales, con menores y un único progenitor (art. 33),

iv) que incluyen a personas con discapacidad o en situación de dependencia (cap. v del título III),

v) con personas LGTBI (art. 45),

vi) con nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples (art. 49),

vii) con adopciones o acogimientos (cap. vii del título III),

viii) con hijos de uniones anteriores (art. 54),

ix) residentes en el medio rural (art. 57), y

x) con miembros procedentes de otro estado o que se encuentren residiendo en el extranjero (art. 60).

- Se insta a las administraciones públicas a prestar apoyo a estas familias teniendo en cuenta las necesidades de cada caso (art. 28 y otros del título III). Generalmente de forma poco precisa y con muchas redundancias (Título III).

• **Nuevos compromisos concretos:**

- *Acceso a internet:* las administraciones competentes “facilitarán el acceso a equipamiento tecnológico a las familias con personas menores de edad en dificultad socioeconómica.” (art. 27.2)

- *Garantía de servicios mínimos para las familias en situación de vulnerabilidad:* “se garantizará ... el acceso a suministros básicos, mediante el establecimiento de unos servicios mínimos garantizados para todas las personas de agua, luz, gas, comunicaciones e internet de banda ancha.” (art. 30)

- Las CCAA garantizarán que los niños de familias monoparentales tendrán *acceso gratuito a centros de educación infantil* durante, al menos, 16 semanas dentro de los veinticuatro meses a contar desde su nacimiento o adopción (art. 38.4)

- Algunas de las preferencias, exenciones y bonificaciones tradicionalmente otorgadas a las familias numerosas se extienden a diversos tipos de situaciones familiares merecedoras de apoyo, especialmente a las familias monoparentales, para las que se crea incluso un título específico análogo al que acredita la condición de familia numerosa que conlleva beneficios muy similares a los de este último (arts. 33-42). Por otra parte, ciertas preferencias en materia educativa se extienden a las familias con menores a cargo en situación de vulnerabilidad (art. 31) y en menor medida a las afectadas por nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples (art. 51); en materia de vivienda, la extensión de preferencias afecta a las familias con progenitores menores de 29 años, nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples y a las que incluyen personas con discapacidad o en situación de dependencia (art. 21).

• **Prestaciones cuyos beneficiarios se amplían**

- Se adaptan las prestaciones de carácter familiar de la Seguridad Social para eliminar diferencias ligadas al modelo de familia, tal como exige el art. 9. En la DF1 se modifica la ley general de Seguridad Social para equiparar las parejas de hecho registradas a los matrimonios a diversos efectos y se establece que el subsidio especial por nacimiento y cuidado del menor para miembros de familias numerosas y otras protegidas que no tengan el período mínimo de cotización exigido se extenderá también a situaciones de adopción y acogimiento familiar (arts. 181-2, LGSS). En cuanto a la pensión de viudedad para parejas de hecho, se relajan ciertas condiciones. En particular, ya no se exige acreditar un período mínimo de convivencia estable y notoria de al menos 5 años, pero se mantiene la exigencia de que el registro de la relación se haya producido al menos dos años antes de la muerte del causante (LGSS, art. 221).

- Se adaptan también algunas disposiciones del Estatuto de los trabajadores y del Estatuto básico del empleado público que regulan ciertos permisos y otros derechos laborales relacionados con la familia, así como aspectos de las leyes que regulan las prestaciones de clases pasivas y de las mutualidades de funcionarios. (Disposiciones finales 3-7).

- La DF8 modifica la ley del IRPF en lo que respecta a la deducción por maternidad, aunque el texto parece coincidir (¿exactamente?) con el de la versión en vigor de la ley tras los cambios introducidos en la ley de PGE para 2023.

## 8. Otras materias

• **Reforma fiscal** (CE 2021a, C28, pp. 276-83). Previsto 2023-T1. El comité de expertos entregó sus propuestas a finales de febrero de 2022. No ha habido más avances en la materia.

“Los objetivos que se persiguen con la reforma del sistema tributario español son hacerlo más equitativo, progresivo, sostenible y justo y, al mismo tiempo, profundizar en el diseño de una fiscalidad verde, incorporar la perspectiva de género y potenciar políticas públicas de interés general, como la protección de la salud. Las reformas también tienen por objeto fomentar el crecimiento económico, la creación de empleo, la resiliencia económica y la cohesión interterritorial. Dado que la proporción global de ingresos tributarios en relación con el PIB en España es inferior que la de las economías comparables, existe margen para aumentar los ingresos y fomentar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo” (p. 276)

• **Revisión de la ley de aguas.** (CE 2021a, C5, pp. 55 y 58) Previsto 2023-T2.

“La reforma abordará la revisión y actualización de la Ley de Aguas, sus reglamentos y demás normativa derivada, de modo que se garantice un marco legal favorable al incremento de las inversiones” (p.55)

“Modificación de la Ley de Aguas para incluir una modificación del canon de control de vertidos de aguas residuales y del sistema de recuperación de los costes de las infraestructuras hídricas en consonancia con los principios de «quien contamina paga» y de «recuperación de costes».” (p. 58)

• **Nueva ley de movilidad sostenible y financiación del transporte** (CE 2021a, C1, pp. 2 y 6) Previsto 2023-T4. Anteproyecto aprobado en primera vuelta en marzo de 2022. El texto está disponible en MTMAU (2022). Aprobado en segunda lectura en el Consejo de Ministros del 13 de diciembre de 2022 y remitido al Congreso para su tramitación.

Se busca “proporcionar el marco normativo de base para la nueva política de movilidad en España, basada en la mejora de la sostenibilidad y la dimensión digital.” Se pretende también “aumentar el rigor en la planificación de infraestructuras... incorporando consideraciones de sostenibilidad y el análisis de costes y beneficios sociales.” Otros objetivos son la “implantación de un sistema de financiación previsible del transporte urbano ... y la mejora de la gobernanza” del sistema de transportes y de la coordinación entre las distintas administraciones. (CE, 2021a, C1, p.2)

“La ley ... contemplará ... la creación de un mecanismo de pago por el uso de las carreteras del Estado, que comenzará a funcionar a partir de 2024, con arreglo al principio de «quien contamina paga». El objetivo de esta medida es internalizar los costes externos del transporte por carretera, creando a tal fin incentivos para lograr una mayor eficiencia en este sector y propiciando una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.” (2021a, C1, p. 2)

Se trata de un texto bienintencionado pero poco operativo, excepto en lo que respecta a la financiación del transporte colectivo urbano y posiblemente a la introducción de un espacio controlado de pruebas regulatorias para proyectos piloto de transporte.<sup>9</sup> El anteproyecto destaca la importancia de la evaluación e intenta reforzarla, pero mantiene la responsabilidad sobre su realización en manos de las administraciones o empresas públicas impulsoras de los proyectos, lo que limita mucho su efectividad. En la misma línea, se busca mejorar la gobernanza del sistema de transportes, pero no se modifica la estructura tradicional del Ministerio responsable, basada en direcciones generales unimodales que tienden a actuar de forma descoordinada. Se pretende también reducir el impacto medioambiental del transporte, internalizar sus costes externos y buscar mecanismos de financiación basados en el pago por uso pero, una vez más, sin demasiados avances concretos, más allá del anuncio de un futuro estudio sobre el tema y una posible tasa sobre la circulación en zonas de bajas emisiones. Más útil habría sido, seguramente, la regulación de posibles mecanismos de peaje urbano de carácter más general para luchar contra la congestión y la contaminación.

Para un resumen de sus principales disposiciones, véase el Boletín. Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) pp. 19-20). Para un análisis crítico más detallado, véase de Rus (2022).

---

<sup>9</sup> Para un análisis más detallado del texto, véase de Rus (2022).

## Referencias

### a. Legislación relevante

BOE (2015). Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11431&p=20180725&tn=1#a26>

BOE (2020). Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

BOE (2020b). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. <https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-5493>

BOE (2021a). Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>

BOE (2021b). Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/30/pdfs/BOE-A-2021-21788.pdf>

véase también:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211228.aspx#reforma>

BOE (2021c). Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007>

BOE (2022a). Real Decreto-ley 3/2022 de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo,..... y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2849](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2849)

BOE (2022b, RDL 6/22). Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4972>

BOE (2022c). Resolución de 29 de marzo de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se modifica el Código de Buenas Prácticas para el marco de renegociación para clientes con financiación avalada previsto en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/30/pdfs/BOE-A-2022-4977.pdf>

BOE (2022d, RDL 3/22). Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera...y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3290](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3290)

BOE (2022e, RDL 10/22). Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/05/13/10>

BOE (2022f, RDL 11/22). Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.... <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/06/25/11>

BOE (2022g). Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/07/01/pdfs/BOE-A-2022-10852.pdf>

BOE (2022h). Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/07/27/pdfs/BOE-A-2022-12482.pdf>

BOE (2022i). Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/06/pdfs/BOE-A-2022-14581.pdf>

BOE (2022j). Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/06/pdfs/BOE-A-2022-14580.pdf>

BOE (2022k). Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/28/18/con>

BOE (2022l). Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15764>

BOE (2022m). Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-14581>

BOE (2022n). Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15764>

BOE (2022o). Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/21/pdfs/BOE-A-2022-21677.pdf>

BOE (2022p). Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/22/pdfs/BOE-A-2022-21739.pdf>

BOE (2022q). Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. (Última actualización el 28/12/2022).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764&p=20221228&tn=1#top>

BOE (2022r). Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. (Última actualización el 8/09/2022).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21052&tn=1&p=20220908>

BOE (2022s). Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. (Última actualización el 28/12/2022). <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/20/19/con>

BOE (2023a). Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-625](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-625)

BOE (2023b). Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/3>

BOE (2023c). Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2023/03/22/2/con>

BOE (2023d). Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6967](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6967)

BOE (2023e). Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (Última actualización el 11/01/2023). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con>

BOE (2023f). Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/05/16/371>

BOE (2023g). Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12>

Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG-C, 2021a). Proyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Congreso de los Diputados, Serie A: proyectos de ley, no. 66-1, 6 de septiembre de 2021. Madrid. <https://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-66-1.PDF>

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2021b). Proyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-76-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-76-1.PDF#page=1)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2021c). Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-74-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-74-1.PDF)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022a). Proyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Serie A: Proyectos de Ley, no. 93-1, 4 de marzo de 2022. [https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p\\_p\\_id=publicaciones&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&publicaciones\\_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones\\_legislatura=XIV&publicaciones\\_id\\_texto=\(BOCG-14-A-93-1.CODI.\)](https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(BOCG-14-A-93-1.CODI.))

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022b). Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Serie A: Proyectos de Ley, no. 89-1, 18 de febrero de 2022.

[https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000089](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000089)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022c). Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-92-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-92-1.PDF#page=1)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022d). Proyecto de Ley de Empleo

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-112-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-112-1.PDF#page=1)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022e). Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF#page=1)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022f). Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF#page=1)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2023a). Proyecto de ley de familias.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF#page=1)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2023b). Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Serie A: Proyectos de Ley, no. 89-4, 24 de abril de 2023.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-4.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-4.PDF)

Comisión Europea (CE, 2021a). Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

Comisión Europea (CE, 2021b). Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de decisión de ejecución del Consejo. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas.

<https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

de la Fuente, A., M. Fernández, D. Rodríguez y otros (2021). “El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado.” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2021-22. Madrid.

<https://bit.ly/3v5Avja>

European Commission (CE, 2021c). Annex to the Commission Decision approving the Operational Arrangements between the Commission and Spain pursuant to Regulation (EU) 2021/241.

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/countersugned\\_es-\\_rrf.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/countersugned_es-_rrf.pdf)

European Commission (EC, 2020b). COM(2020) 408 final. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility.

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2020408enactpart1v9.pdf>

Gobierno de España (GdE, 2021a). España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Proyecto y Anexos.

<https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAE, 2021). Proyecto de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (“ley de start ups”)

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/audienicia/ficheros/210706-APL-START-UPS.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audienicia/ficheros/210706-APL-START-UPS.pdf)

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAE, 2023). Anteproyecto de Ley por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza.

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/consulta/ficheros/APL\\_informacion\\_corporativa.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/consulta/ficheros/APL_informacion_corporativa.pdf)

Ministerio de Educación y de Formación Profesional (MEFP, 2021). Proyecto. Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional. Madrid.

<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:bc5488c3-4ce8-490b-880e-1969895f74b6/00-proyecto-ley-fp-consejo-ministros-07-09-21.pdf>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDS, 2022). Anteproyecto de ley de familias.

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/apl-ley-familias.pdf>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDS, 2023). Anteproyecto de ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales.

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/AP-SERVICIOS-SOCIALES.pdf>

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2021). Modernización de las políticas activas de empleo. Anteproyecto de ley de empleo.

[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/031221-Presentacion\\_Ley\\_Empleo.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/031221-Presentacion_Ley_Empleo.pdf)

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU, 2021). Ante-proyecto de ley por el derecho a la vivienda.

[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/audienciainfopublica/recursos/01\\_apl\\_vivienda\\_nt\\_26\\_octubre.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/01_apl_vivienda_nt_26_octubre.pdf)

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU, 2022). Anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-de-movilidad-sostenible>

Ministerio de Universidades (MU, 2021). Anteproyecto de ley orgánica del sistema universitario.

<https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.21ef60083f296675105f2c10026041a0/?vgnextoid=660607559eaab710VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Ministerios de Justicia y de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MJAE, 2021). Anteproyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley Concursal

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20Insolvencia%20Tramitaci%C3%B3n.pdf>

Parlamento Europeo (PE, 2021). Establecimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038ES.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020a). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Gobierno de España, Madrid.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020PlanRecuperacion.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2021). Referencias del Consejo de Ministros.

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/index.aspx>

Gobierno de España (GdE, 2022c). Proyecto de Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España. Impulso a la Industrialización Estratégica.

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2022/20221221\\_Adenda.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2022/20221221_Adenda.pdf)

Unión Europea (UE, 2021). Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

<https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>

## **b. Otras referencias**

Arruñada, B. (2022a). “Comentario al proyecto de ley de *startups*.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-01. Madrid.

<https://fedea.net/documentos-economia-empresa-y-organizacion-industrial/>

Arruñada, B. (2022b). “Comentario al proyecto de ley de creación y crecimiento de empresas.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-03. Madrid.

<https://fedea.net/documentos-economia-empresa-y-organizacion-industrial/>

Arruñada, B. (2022c). “La universidad no necesita más recursos sino una reconversión: Comentario al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-23. Madrid. <https://fedea.net/documentos-area-de-educacion/>

Arruñada, B. (2022d). “Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-12. Madrid. [bit.ly/3OwafK6](https://bit.ly/3OwafK6)

Arruñada, B. (2023). “Comentario sobre la nueva Autoridad de Defensa del Cliente Financiero.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2023-11. Madrid. <https://bit.ly/42nVbEx>

Conde Ruiz, J. I., Lahera Forteza, J. y D. Puga (2022). “Propuesta de Mejora del Nuevo Contrato Indefinido de Actividades Científico-Técnicas.” FEDEA Policy Papers no. 2022-08, Madrid. <https://bit.ly/3iYjQKS>

da Rocha, J. M. (2022). “Reducirá la LOSU la *precariedad*?” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-21. Madrid. <https://bit.ly/3wQch0e>

de la Fuente, A. (2022b). “Comentario al proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-06. Madrid. <https://bit.ly/36eLKj5>

de la Fuente, A. (2022c). “Boletín Covid no. 15. Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-08, Madrid. <https://bit.ly/391OEJ9>

de la Fuente, A. (2022e). “Boletín FEDEA no. 16. Efectos económicos de la invasión de Ucrania y primeras medidas para mitigar sus efectos.” FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2022-09. Madrid. <https://bit.ly/3sezvuQ>

de la Fuente, A. (2022f). “Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-17, Madrid. <https://bit.ly/3uGqVWL>

de la Fuente, A. (2022g). “Boletín Covid no. 18. Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-21, Madrid. <https://bit.ly/3Br5oUN>

de la Fuente, A. (2022h). “Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de “destope” de las cotizaciones.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-31. Madrid. <http://bit.ly/3Br5cFz>

de la Fuente, A. (2023a). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-09. Madrid. <https://bit.ly/40stoRX>

de la Fuente, A. (2023b). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-11. Madrid. <https://bit.ly/3mZJHI6>

de la Fuente, A. (2023c). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-13. Madrid. <https://bit.ly/40RbvME>

de la Fuente, A. (2023d). “Notas sobre el proyecto de ley de vivienda.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2023-12. Madrid. <https://bit.ly/3Ohr10n>

de la Fuente, A. (2023e). “Notas sobre el proyecto de ley de familias.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2023-13. Madrid. <https://bit.ly/3MXF8bp>

de la Fuente, A. y B. Arruñada (coordinadores), N. Bermejo, O. Cerqueira, M. Cervera Martínez, J. M. Fernández Seijo, M. Flores Segura, F. Garcimartín, S. F. van Hemmen, J. Maristany Rivero y J. Rubio Sanz (2021). “¿Cómo ayudar a las empresas en la crisis del Covid?” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper no. 2021-05. Madrid. <https://bit.ly/2QfSbdk>

de la Fuente, A. (coordinador), B. Arruñada, M. Á. García Díaz, M. Jansen, D. Rodríguez y A. Sánchez (2022). “Boletín Covid no. 14. Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-02, Madrid. <https://bit.ly/3FApVWU>

de la Fuente, A., M. A. García y A. Sánchez (2022). “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-02. Madrid. <https://bit.ly/34TEqsb>

de la Fuente, A. (coordinador), M. Á. García Díaz, L. González-Calbet, A. Novales, J. Onrubia y Á. Sanmartín (2023). “Notas sobre el Proyecto de ley de función pública.” Informes y

papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA, Policy Paper no. 2023-02. Madrid. <https://bit.ly/3WmvXEC>

de Rus, G. (2022). “La nueva política de transporte: Apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-10, Madrid. <https://bit.ly/3DVMNW9>

Devesa, E., M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2021a). “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora en el sistema de pensiones de jubilación español.” Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, abril. [https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35\\_mejores25.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf)

Devesa, E., M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2021b). “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español.” Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, noviembre. [https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35\\_mejores25.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf)

European Commission (EC, 2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). Cross-country tables. [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en)

Felgueroso, F. y A. de la Fuente (2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 3.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-16, Madrid. <https://bit.ly/2z347qz>

García Díaz, M. A. (2022a). “Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores autónomos (RETA).” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-22. Madrid. <https://bit.ly/3BdhSjl>

García Díaz, M. A.. (2022b). “Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de empleo.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-30. Madrid. <http://bit.ly/3GMGJy7>

García Díaz, M. A. (2023a). “Algunos comentarios al Anteproyecto de ley por la que se regulan los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2023-01. Madrid. <https://bit.ly/3Qu8rTa>

García Díaz, M. A. (2023b). “Algunos comentarios sobre el Anteproyecto de ley de familias.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2023-04. Madrid. <https://bit.ly/3EAT9XW>

López García, M.A. (2019). “[Vivienda y política pública: Objetivos e instrumentos.](#)” FEDEA, Documento de Trabajo no. 2019-07, Madrid.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2021). Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. <https://prointerweb.seg-social.gob.es/participacion/downloadFile?blob=MAIN%20del%20anteproyecto.pdf&norma=2021010>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2022). Nota de prensa. Escrivá: “El nuevo sistema de cotización por ingresos reales para los autónomos es más flexible y equitativo y supone una mayor protección para este colectivo.” <https://www.inclusion.gob.es/web/guest/w/escriva-el-nuevo-sistema-de-cotizacion-por-ingresos-reales-para-los-autonomos-es-mas-flexible-y-equitativo-y-supone-una-mayor->

[proteccion-para-este-colectivo-](#)

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2023a). Situación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Presentación del Ministro a la Comisión de Seguimiento Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

<https://www.inclusion.gob.es/web/guest/w/escriva-culminamos-la-modernizacion-del-sistema-de-pensiones-reforzando-los-principios-de-suficiencia-equidad-y-sostenibilidad->

[https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20231503\\_PactodeToledo\\_Pensiones.pdf/13769129-7064-9e66-9dc4-3f4a80dc6922?t=1679048927804](https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20231503_PactodeToledo_Pensiones.pdf/13769129-7064-9e66-9dc4-3f4a80dc6922?t=1679048927804)

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2023b). Real Decreto-ley de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.

Muñoz-Julve, A. y R. Ramos (2022). “Estimación del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación.” Banco de España, Documentos Ocasionales no. 2219.

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2219.pdf>

Nasarre, S. (2022). “El proyecto de ley de vivienda 2022.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-11. Madrid. <https://fedea.net/tag/gtmc/>

Núñez, C. E. (2022). “Comentarios al Anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-04. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-04.pdf>

Sánchez, A. (2020). “Normativa de cotización y pensiones de trabajadores autónomos en España: ¿Se incentiva al ahorro de ciclo vital?” Estudios sobre la Economía Española no. 2020-45. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-45.pdf>