



Estudios sobre la Economía Española

Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación y otras medidas estructurales, 2023T2 a 2025T1

ÁNGEL DE LA FUENTE

BOLETÍN FEDEA NO. 27

Estudios sobre la Economía Española 2025/07

Abril de 2025

fedea

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

Boletín FEDEA no. 27

Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación y otras medidas estructurales, 2023T2 a 2025T1

Abril de 2025

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Resumen

Este documento forma parte de la serie de Boletines de seguimiento de la situación económica y de las medidas de política adoptadas que FEDEA lleva publicando desde el inicio de la pandemia. El presente informe se dedica a las reformas recogidas en el Plan de Recuperación y otras medidas estructurales enviadas a las Cortes para su tramitación durante la presente legislatura.

Índice

1. Introducción	1
2. Reformas recientemente aprobadas, rechazadas o en tramitación	4
3. La fallida (pero necesaria) reforma de la ley del suelo	11
4. Obligaciones empresariales de información sobre “sostenibilidad”	12
5. ¿Qué fue de la reforma tributaria?	16
- Los efectos de la no actualización de la escala de gravamen del IRPF	18

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

1. Mercado laboral, políticas de empleo e inmigración	21
2. Sistema de pensiones	23
3. Educación e investigación	28
4. Vivienda	29
5. Reforma de la Administración y evaluación de políticas públicas	32
6. Economía y empresa	34
7. Protección social	37
8. Fiscalidad	41
9. Otras materias	44

Referencias

- Legislación relevante	46
- Otras referencias	53

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, durante los primeros años de vigencia del Plan se han aprobado numerosas normas legales, algunas de ellas de gran importancia económica y social aunque no necesariamente bien orientadas, incluyendo las reformas del sistema de pensiones y el mercado laboral y la nueva ley de vivienda. En la legislatura que se inició tras las elecciones de julio de 2023, sin embargo, la ausencia de una mayoría de gobierno clara y estable se ha traducido en una clara ralentización del proceso de reformas. Con todo, en lo que va de legislatura se han enviado a las Cortes para su tramitación numerosas normas de carácter estructural y considerable interés, algunas previstas en el Plan de Recuperación y otras no. El presente Boletín repasa estas normas y comenta en cierto detalle algunas de ellas.

Muchos de los proyectos que decayeron con la disolución de las Cortes para las últimas elecciones se han recuperado esta legislatura sin cambios significativos. Quizás los más importantes son los proyectos de ley de función pública, de familias y de movilidad sostenible. La mayor parte de ellos, sin embargo, llevan muchos meses aparcados en comisión y no parece que tengan demasiadas perspectivas de llegar a buen puerto en un futuro próximo. El único de estos textos que se ha aprobado parcialmente hasta el momento ha sido la reforma de la función pública. Tras haber decaído el proyecto de ley presentado en la legislatura anterior, su contenido se ha recuperado a través de dos textos que han seguido vías diferentes de tramitación en la presente legislatura: un Real Decreto-ley (RDL) y un nuevo proyecto de ley (PdL). El RDL, que fue convalidado por el Congreso a finales de 2023, recoge sin grandes cambios el material en principio más novedoso del proyecto original, incluyendo la evaluación del desempeño de los empleados públicos, la estructura de su carrera profesional y el estatuto y funciones del personal directivo público profesional, mientras que el resto se recoge en el nuevo PdL. Como se indica en de la Fuente et al (2023), sin embargo, las novedades más interesantes del anteproyecto original se han ido limando, dejándonos con un texto más centrado en la protección de los empleados públicos que en la mejora del funcionamiento de la administración.

La tasa de éxito es también limitada entre los nuevos proyectos. El Gobierno no ha conseguido los apoyos necesarios para aprobar la reforma de la ley del suelo o una parte importante de sus propuestas tributarias. La mayor parte de las normas de cierta entidad que han sido aprobadas en esta legislatura han sido tramitadas como reales decretos-leyes, o introducidas como enmiendas en otras normas ya en tramitación, reduciendo así entre otras cosas las exigencias de informes complementarios o valoraciones de órganos consultivos. Se han aprobado por esta vía, entre otras cosas, la (limitada) reforma de la jubilación activa y parcial, el grueso de las medidas tributarias propuestas y, al segundo intento, la reforma de la prestación asistencial por desempleo.

Entre los proyectos rechazados o retirados por falta de apoyos en los últimos meses hay dos cuya necesidad casi nadie discute. Se trata de la reforma de la ley del suelo para evitar retrasos

innecesarios en la construcción de vivienda y de la creación de una Agencia de Salud Pública considerada esencial para mejorar la respuesta a posibles futuras pandemias. El fracaso de ambos proyectos pone de manifiesto la incapacidad de nuestros representantes políticos, y en particular de los dos grandes partidos centrales, para llegar a acuerdos incluso en cuestiones de interés general en las que no hay diferencias sustantivas entre ellos. Por el bien del país, ambos deberían recapacitar.

El trabajo discute en cierto detalle tres proyectos legislativos que consideramos de particular interés por distintos motivos. El primero es la ya mencionada reforma de la ley del suelo, o más bien las razones que la hacen necesaria para acortar los largos plazos de construcción de vivienda, que se deben en parte a la frecuente paralización de la actividad urbanística e inmobiliaria en barrios o incluso ciudades enteras ante la anulación del correspondiente plan urbanístico. El origen del problema tiene que ver con el estatus legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que en España se consideran normas legales con rango de reglamento en lugar de meros actos administrativos. Como tales, están sujetos a control judicial por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con un rígido régimen legal que termina generando una notable inseguridad jurídica en el ámbito inmobiliario. En particular, cualquier vicio formal o procedimental, por insignificante que pueda ser, provoca la nulidad de pleno derecho del propio plan de ordenación y, en consecuencia, la “nulidad en cascada” de todos sus actos de aplicación, provocando un vacío legal que puede tardar años en remediarse. El problema está claramente identificado desde hace tiempo, tanto en la doctrina jurídica como entre los profesionales del sector, pero sorprendentemente hemos sido incapaces de arreglarlo hasta el momento, pese a que la solución es bastante obvia. Como se hace en el proyecto de ley que el Gobierno retiró en mayo de 2024 por falta de apoyos, se trataría fundamentalmente de restringir las causas de invalidez de los planes urbanísticos a vicios sustantivos y de limitar sus consecuencias.

Otro proyecto preocupante, aunque por motivos muy distintos, es la trasposición de una directiva europea sobre las obligaciones de información de las empresas en materia de “sostenibilidad.” Este concepto se interpreta en la directiva en un sentido extraordinariamente amplio que, además de cuestiones medioambientales, incluye temas sociales, de personal y de gobernanza, así como la lucha por los derechos humanos y contra la corrupción y el soborno. Para cada una de estas cuestiones, el texto exige a todas las empresas de un tamaño no demasiado elevado (de más de 250 empleados, en el mejor de los casos) que presenten un detallado informe que recoja, por un lado, como afectan a su negocio las cuestiones de “sostenibilidad” y, por otro, el impacto de las actividades de la propia empresa y de su cadena de valor sobre la sostenibilidad y otros objetivos sociales, incluyendo sus planes detallados para contribuir a ellos.

La norma impone a una parte muy importante de las empresas la obligación de llevar a cabo un complejo y costoso ejercicio que va mucho más allá de la provisión de información objetiva sobre su actividad, sin que quede claro qué se espera conseguir a cambio, y les atribuye una responsabilidad de contribuir activamente a la lucha contra lacras sociales que va más allá de lo razonable. Una de las cosas que se destacan en la exposición de motivos de la directiva europea que ahora se traspone es la necesidad de redirigir la inversión hacia actividades sostenibles con el fin de contribuir a la transición energética. Aun compartiendo el objetivo, no resulta en absoluto claro que esto justifique las exigencias del texto, que no se limitan a lo

medioambiental, o que los informes de las propias empresas sean la forma más fiable o eficiente de obtener la información necesaria para que los inversores y los gobiernos puedan tomar las decisiones necesarias para llevar a buen puerto la transición energética. Esto es así, entre otros motivos porque la mayor parte de las empresas no tienen las capacidades técnicas necesarias para realizar correctamente las tareas que se les encargan o los incentivos correctos para ofrecer públicamente una autoevaluación afinada de su propia actividad y de su impacto ambiental y social, o para revelar las oportunidades y amenazas que perciben en su ámbito de actuación y cómo piensan afrontarlas. Tampoco parece razonable responsabilizar a las empresas del respeto universal a los derechos humanos o de la lucha contra el hambre.

Afortunadamente, parece que últimamente la Unión Europea comienza a darse cuenta de los considerables costes que el exceso de regulación y las exigencias innecesarias de *reporting* o *due diligence* imponen a las empresas y de su efecto negativo sobre la competitividad. En respuesta a la exigencia de “una revolución simplificadora” en este ámbito recogida en la Declaración de Budapest sobre el *New European Competitiveness Deal* de noviembre de 2024, la Comisión Europea ha elaborado una propuesta de “directiva ómnibus” para reducir las cargas regulatorias sobre las empresas europeas. El texto supone sin duda un bienvenido avance hacia una cierta racionalidad en este campo, pero se queda corto en aspectos importantes. Así, en materia de información sobre sostenibilidad, la propuesta de directiva retrasaría en dos años la entrada en vigor de las nuevas obligaciones en lugar de rebajarlas o de limitarlas a empresas realmente grandes, como sería deseable, y no parece tener intención de restringir en modo alguno el expansivo concepto de *sostenibilidad* que ahora se aplica.

La parte final del trabajo se dedica a las medidas tributarias que el Gobierno ha promovido en la presente legislatura, incluyendo el parcialmente fallido intento de convertir en impuestos permanentes los arbitrarios gravámenes punitivos sobre las entidades financieras y ciertas empresas energéticas, utilizando procedimientos parlamentarios muy discutibles para evitar los habituales filtros de calidad normativa. A esto hay que añadir un nuevo impuesto sobre los líquidos para vapeadores y subidas puntuales de impuestos que afectan al tabaco y a las rentas más elevadas del capital. También se limitan las deducciones por doble imposición y la compensación de bases impositivas negativas en el Impuesto de Sociedades para empresas relativamente grandes, mientras que se reduce el tipo de gravamen para microempresas, insistiendo así en una especie de “progresividad” que carece de sentido en el caso de las empresas y podría desincentivar su crecimiento.

Finalmente, se analizan las consecuencias de la no actualización por inflación de la escala de gravamen y el mínimo exento del tramo estatal del IRPF, que básicamente no se han tocado desde 2015. Puesto que la inflación acumulada desde entonces es de casi el 27%, la no actualización ha supuesto una subida significativa del impuesto por un procedimiento poco transparente para los ciudadanos. La inflación hace que la renta monetaria de los contribuyentes aumente, aunque su poder adquisitivo no lo haga, empujándoles hacia tramos superiores de la escala de gravamen en los que se pagan tipos más altos aunque la renta real siga siendo la misma. Según nuestros cálculos, en el caso de una familia de cuatro miembros con unos ingresos brutos de 50.000 euros, la no corrección por inflación habría supuesto un incremento del 30% en la cuota del impuesto. Los efectos serían aún mayores en términos proporcionales para rentas más bajas.

2. Reformas recientemente aprobadas, rechazadas o en tramitación

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 acordada, 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 y las siguientes se repasan las novedades en este ámbito desde el anterior Boletín dedicado al tema, que fue publicado en junio de 2023, poco antes de las últimas elecciones generales. El Recuadro 1 recoge las principales normas de interés que estaban en tramitación en ese momento y decayeron como resultado de la disolución de las Cortes. Tras la formación del nuevo Gobierno en noviembre de 2023, muchas de esas iniciativas se han recuperado sin cambios significativos y han vuelto a enviarse al Parlamento para su tramitación. El Recuadro 2 contiene un listado de los proyectos de interés aprobados o rechazados durante la presente legislatura o actualmente en tramitación. Para cada caso, 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.¹ Además de las reformas previstas en el Plan de Recuperación, se incluyen también otras iniciativas de carácter estructural y particular interés económico o social y se excluyen las medidas de carácter más coyuntural para mitigar los efectos de la Guerra de Ucrania, que se han analizado en el Boletín 26.

Recuadro 1: Normas en tramitación en 2023 que decayeron como resultado de la convocatoria de elecciones

-
- **Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela.** Presentado el 01/06/2022
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=121/000104
 - **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. Presentado el 28/11/2022
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
 - **Proyecto de Ley de movilidad sostenible.** Presentado el 19/12/2022
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
 - **Proyecto de Ley por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública** y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Presentado el 09/02/2023
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%2F000145
-

¹ Sobre los detalles del procedimiento de tramitación parlamentaria, véanse por ejemplo <http://www.periodistasparlamentarios.org/?p=926> y <https://blog.congreso.es/como-se-aprueban-las-leyes/>

Recuadro 1: continuación

- **Proyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado.** Presentado el 17/03/2023
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.** Presentado el 30/03/2023
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

Anteproyectos de ley aprobados antes de las elecciones

- **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

El Recuadro 2 se divide en dos partes. En la primera se recogen las medidas recuperadas de la legislatura anterior. Quizás las más importantes son los proyectos de ley de función pública, de familias y de movilidad sostenible, cuyas versiones originales hemos analizado en trabajos anteriores de FEDEA, así como la ley de creación de la Agencia de Salud Pública que, sorprendentemente, ha sido rechazada por el Congreso pese a la práctica unanimidad existente sobre la necesidad de una entidad de este tipo de cara a mejorar la respuesta a posibles futuras pandemias. Las modificaciones introducidas en estos textos con respecto a sus versiones originales de la pasada legislatura son generalmente menores. Sin embargo, la mayor parte de ellos llevan muchos meses aparcados en comisión y no parece que tengan demasiadas perspectivas de llegar a buen puerto en un futuro próximo.

El único de estos proyectos que se ha aprobado (parcialmente) hasta el momento ha sido la **reforma de la función pública**. Tras haber decaído el Proyecto de Ley de Función Pública presentado en la legislatura anterior, el grueso de su contenido se ha recuperado a través de dos textos que siguen vías diferentes de tramitación en la presente legislatura: un Real Decreto-ley (RDL) y un nuevo proyecto de ley (PdL) de función pública. El RDL, que fue convalidado por el Congreso a finales de 2023 como RDL 6/2023, recoge sin grandes cambios el material referido a la planificación estratégica de recursos humanos, el acceso al empleo público, la evaluación del desempeño y carrera profesional y el personal directivo público profesional, que en principio eran las partes más novedosas del PdL anterior. Quizás la principal novedad del texto es que el INAP se transforma en una agencia estatal que estará encargada de desarrollar y ejecutar las políticas de selección y formación de empleados públicos (DA13). Tras su convalidación, el RDL prosigue su tramitación como proyecto de ley. En la actualidad está en

comisión, a la espera del informe de la ponencia. El nuevo Proyecto de ley de función pública, por su parte, recoge el resto del proyecto anterior sin novedades reseñables.²

Recuadro 2: Reformas previstas en el Plan de Recuperación y otras medidas estructurales

a. Proyectos de la legislatura anterior que se recuperan

• Función Pública

- Tras haber decaído el Proyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado como resultado de la convocatoria de elecciones, una parte importante de su contenido se recupera en el RDL 6/2023, de 19 de diciembre, (BOE, 2023i). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-25758>

- El RDL fue convalidado por el Congreso en enero de 2024 pero se tramitará como proyecto de ley. Actualmente en la Comisión de Justicia, a la espera del informe de la ponencia desde el 07/03/2024, bajo el título de Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (procedente del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre)

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=XV&_iniciativas_id=121%2F000002

- Está también en tramitación un nuevo **Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado**. Presentado el 17/07/2024. Actualmente en la Comisión de Hacienda y Función Pública, pendiente del informe de la ponencia desde 20/02/2025.

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=XV&_iniciativas_id=121/000031

• **Proyecto de ley de familias**. Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en febrero de 2024 y remitido otra vez al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Presentado el 29/02/2024. Actualmente en la comisión de derechos sociales y consumo, en periodo de enmiendas desde el 08/03/2024

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=XV&_iniciativas_id=121%2F000011

• **Proyecto de ley de movilidad sostenible**. Aprobado en segunda vuelta por el Consejo de Ministros en febrero de 2024 y remitido otra vez al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Presentado el 14/02/2024. Actualmente en la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible, pendiente del informe de la ponencia desde 31/10/2024.

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=XV&_iniciativas_id=121%2F000009

• **Proyecto de Ley por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública** y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Presentado el 01/02/2024. Rechazado el 20/03/2025.

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=XV&_iniciativas_id=121/000007

² Cuando el Congreso convalida un Real Decreto-ley, tiene la opción de continuar su tramitación en forma de proyecto de ley, lo que permite que continúe la discusión sobre el texto y puedan presentarse enmiendas. Mientras el texto está en tramitación, la versión original del RDL está en vigor a todos los efectos, y seguirá estándolo indefinidamente si el proyecto de ley se rechaza o decae. Véase

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2>

Recuadro 2.a: continuación

-
- **Proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad**, mediante la que se modifican el Código de Comercio, la Ley de Sociedades de Capital y la Ley de Auditoría de Cuentas. Presentado el 31/10/2024, Comisión de Justicia, en período de enmiendas desde 15/11/2024.

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=XV&_iniciativas_id=121/000038

- **Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela**. Presentado el 29/02/2024. En comisión de Derechos Sociales y Consumo, en período de enmiendas desde 08/03/2024.

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=XV&_iniciativas_id=121/000012

- **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**. Presentado el 21/03/2024. Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital, pendiente del informe de la ponencia desde 05/12/2024.

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=XV&_iniciativas_id=121/000018

Para un análisis detallado del primer proyecto de ley y algunas propuestas para mejorarlo, véase de la Fuente et al (2023), cuyas conclusiones siguen siendo relevantes. La reforma se concibió con la voluntad de 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. Tras los cambios que se han ido introduciendo en el texto, 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. 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.

En cuanto al **Proyecto de ley de familias**, el anteproyecto original y el proyecto que decayó con las elecciones se analizan respectivamente en García Díaz (2023b) y de la Fuente (2023d). El nuevo proyecto de ley, presentado en febrero de 2024 sigue en período de enmiendas, lo que parece apuntar a una pérdida de interés por parte del Gobierno tras la salida de Podemos, principal promotor del texto original, o la falta de suficiente apoyo para su aprobación. El núcleo del texto es una bienvenida ampliación del concepto de familia que encaja bien con la evolución de la sociedad española, pero la ley tiene efectos prácticos muy 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. Lo mismo es cierto del grueso de las ayudas recogidas en la ley, que ya estaban reguladas en otras normas.

Un diagnóstico similar se aplica también al ***Proyecto de ley de movilidad sostenible***, un texto bienintencionado, pero poco operativo excepto en lo que respecta a la financiación del transporte colectivo urbano, que ha sido analizado en de Rus (2022) y de la Fuente y de Rus (2024). El texto 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, pero se ha renunciado a la intención original de utilizar el pago por uso en la red viaria de alta capacidad con el fin de internalizar sus costes externos, que era la novedad más interesante del Anteproyecto original.

También se han recuperado otros proyectos de la legislatura anterior sobre la creación de una ***autoridad de defensa del cliente financiero***, la regulación de los ***servicios de atención al cliente***, y las ***obligaciones de información empresarial sobre sostenibilidad***. El primero de estos textos (cuya versión original se analiza en detalle en Arruñada, 2023) crea una nueva agencia que unifica los actuales servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. El segundo, que lleva más de un año encallado en comisión, busca mejorar la protección de los consumidores y usuarios mediante la introducción de unos parámetros mínimos obligatorios de calidad para los servicios de atención a la clientela, que incluyen tiempos de respuesta no superiores a 3 minutos para el 95% de las llamadas y la posibilidad de los clientes de solicitar hablar directamente con una persona. Sobre las exigencias de información a las empresas en materia de “sostenibilidad” hablaremos más adelante.

Entre los nuevos proyectos recogidos en el Recuadro 2b, la tasa de éxito es también limitada. Otra propuesta cuya necesidad casi nadie discute, ***la reforma de la ley del suelo*** para acelerar la construcción de vivienda, ha sido retirada o rechazada dos veces en pocos meses y partes importantes de las ***propuestas tributarias*** del Gobierno no han sido aprobadas por el Congreso. Volveremos sobre ambos temas en secciones posteriores.

La mayor parte de las normas de cierta entidad que han sido aprobadas en esta legislatura han sido tramitadas como reales decretos-leyes, reduciendo así entre otras cosas las exigencias de informes complementarios o valoraciones de órganos consultivos. La ***reforma de la prestación asistencial por desempleo*** se aprobó por esta vía y al segundo intento. El tema se abordó inicialmente en el RDL 7/23 (BOE, 2023h) de 19 de diciembre, donde se incrementaba la cuantía de la prestación y se introducía un patrón decreciente en el tiempo (excepto para mayores de 52 años), se extendía la ayuda a nuevos colectivos de desempleados y se regulaba su compatibilidad transitoria con el trabajo remunerado para facilitar la activación laboral de sus beneficiarios. (Para un análisis, véase García Díaz, 2024a). El RDL no fue convalidado en su día por el Congreso y por tanto decayó. La principal razón fue la oposición de ciertos grupos

Recuadro 2: Reformas previstas en el Plan de Recuperación y otras reformas de interés

b. Nuevos proyectos

• Reforma de la Ley del Suelo

- *Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Presentado el 27/03/2024. Retirado por el Gobierno el 31/05/2024.

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=XV&iniciativas_id=121%2F000019

- Vuelve a intentarse mediante una proposición de ley del PNV: *Proposición de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. Presentada el 13/06/2024, rechazada el 03/03/2025.

• Medidas Tributarias

- *Prórroga para 2024 de los gravámenes temporales* sobre entidades financieras y empresas energéticas y *del impuesto temporal de solidaridad* sobre las grandes fortunas. RDL 8/2023 de 27 de diciembre, DA 5. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/27/8/con>

- *Proyecto de Ley por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias*.

Presentado el 06/06/2024. Aprobado con modificaciones el 10/01/2025 como Ley 7/2024, de 20 de diciembre.

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=XV&iniciativas_id=121/000023

- *Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025*. Disposición no convalidada por el Congreso. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2024/12/23/10>

• Prestación asistencial por desempleo.

- Se recoge en el RDL 7/2023, de 19 de diciembre (BOE, 2023h). Rechazado por el Congreso en enero de 2024.

- Se retoma en el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, convalidado por el Congreso en junio. Se tramitará como proyecto de ley:

- *Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo*, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores (procedente del Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo). Presentado el 20/06/2024, Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En período de enmiendas desde 28/06/2024

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=XV&iniciativas_id=121/000027

• *Proyecto de Ley para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo* (procedente del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre). Presentado el 22/01/2025. Comisión de Trabajo, Eco. Social, Inclusión, S. Social y Migraciones, en período de enmiendas desde 07/02/2025.

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=XV&iniciativas_id=121/000045

Recuadro 2.b: continuación

-
- Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la *Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo* y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2024/05/01/pdfs/BOE-A-2024-8710.pdf>

- Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155/con>

- *Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica*. Presentado el 13/12/2024, Comisión de Industria y Turismo, en período de enmiendas desde 20/12/2024.

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=XV&_iniciativas_id=121/000043

de izquierda a la disposición que eliminaba la “sobrecotización” por jubilación (del 125% de la base mínima) para los perceptores del subsidio especial para mayores de 52 años. El texto se recuperó a través del RDL 2/24, que sí fue convalidado tras suprimir esa disposición. El RDL aprobado continúa su tramitación como proyecto de ley, si bien sigue en período de enmiendas tras casi diez meses, lo que hace pensar que no hay mayoría para introducir cambios significativos en el texto.

También se ha aprobado por RDL (el 11/24) una limitada *reforma de la jubilación activa y parcial* que relaja algunas de sus restricciones buscando aumentar la compatibilidad entre el cobro de una parte de la pensión y el trabajo remunerado y facilitar una salida del mercado de trabajo más gradual y flexible. Aunque insuficiente, la medida es un avance en la dirección correcta y ayudará a mejorar el aprovechamiento del talento senior, lo que será cada vez más crítico dado el rápido envejecimiento de la población y la escasez de mano de obra cualificada en muchas ocupaciones.

Aunque este instrumento no requiere aprobación parlamentaria, el Cuadro recoge también algunos reales decretos de considerable interés que se han utilizado para el desarrollo reglamentario de normas de mayor rango. Así, el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril (BOE, 2024), regula la *cartera común de servicios del sistema nacional de empleo*. Muy en la línea de la reciente Ley de empleo (véase la sección 2.1 del Boletín 20 y García Díaz, 2022b), en el texto se reconoce el derecho a una atención personalizada centrada en la mejora de la empleabilidad y se fijan plazos máximos para el acceso a determinados servicios, aunque no queda excesivamente claro cómo se pretende alcanzar tales objetivos. Otro ejemplo importante es el *nuevo reglamento de extranjería* (Real Decreto 1155/2024) que busca simplificar y agilizar los procedimientos administrativos y facilitar la regularización de los extranjeros que tengan vínculos familiares o estén integrados socialmente en el país. Entre otras novedades, se crea un nuevo visado para la búsqueda de empleo con una duración de doce meses, diseñado para personas con formación en sectores con alta demanda laboral en España y para descendientes de ciudadanos españoles.

En el resto del trabajo comentaremos en cierto detalle y valoraremos algunas de estas normas. Queda pendiente para un futuro trabajo específico sobre el tema, un análisis del proyecto de *ley de industria y autonomía estratégica*, que por el momento sigue en período de enmiendas.

3. La fallida (pero necesaria) reforma de la Ley del Suelo.

Uno de los factores que tiende a agravar los problemas de escasez de vivienda que sufrimos en España son los largos plazos necesarios para poder construirla, especialmente si partimos de suelo no urbanizado, todavía no integrado en la trama urbana de viales y solares edificables o conectado con las redes de servicios generales como el suministro eléctrico, el alumbrado público y el alcantarillado. La edificación de nueva vivienda exige autorización administrativa y ha de realizarse en una ubicación apta para uso residencial de acuerdo con el instrumento pertinente de planificación territorial y urbanística, típicamente el *plan general de ordenación urbana* (PGOU), donde se establecen, entre otras cosas, los usos autorizados del suelo, las condiciones de edificación y las infraestructuras y equipamientos públicos necesarios en cada zona del municipio.

Puesto que el proceso de urbanización es laborioso, no resulta extraño que los plazos para la obtención de nuevo suelo edificable sean relativamente largos. Sin embargo, los retardos naturales en este ámbito se ven incrementados muy significativamente en nuestro país por problemas autoinfligidos de carácter legal que llevan con cierta frecuencia a la paralización de la actividad urbanística e inmobiliaria en barrios o incluso ciudades enteras ante la anulación del correspondiente plan urbanístico.

En España, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se consideran normas legales con rango de reglamento en lugar de meros actos administrativos y están, por tanto, sujetos a control judicial por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con un rígido régimen legal que termina generando una notable inseguridad jurídica en el ámbito inmobiliario. En particular, cualquier vicio formal o procedimental, por insignificante que pueda ser, provoca la nulidad de pleno derecho del propio plan de ordenación y, en consecuencia, la “nulidad en cascada” de todos sus actos de aplicación, provocando un vacío legal (teóricamente, la vuelta al ya obsoleto plan anterior), que puede tardar años en remediarse dada la complejidad del contenido y los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos. (Véase por ejemplo Nogués y Conesa, 2024).

Como se indica en el preámbulo del fallido proyecto de reforma de la ley del suelo el problema está claramente identificado desde hace tiempo, tanto en la doctrina jurídica como entre los profesionales del sector, pero hemos sido incapaces de arreglarlo hasta el momento, pese a que también hay bastante acuerdo sobre cuáles serían los ingredientes necesarios para una solución. Se trata fundamentalmente de restringir las causas de invalidez de los planes urbanísticos y de limitar las consecuencias de ésta. Una posible forma de hacerlo se recoge en el Recuadro 3, que resume las disposiciones más importantes del proyecto de ley que el Gobierno retiró en mayo de 2024 por falta de apoyos.

Recuadro 3: Elementos más importantes de la fallida reforma de la Ley del Suelo

- Se introducen ciertas **especificidades en el régimen de invalidez** de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo (punto seis del Artículo único)
 - Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística *sólo podrán declararse nulos por vicios formales o de procedimiento cuando concurra alguno de los siguientes supuestos*:
 - a) la aprobación definitiva por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio,
 - b) el desconocimiento absoluto del procedimiento legalmente establecido,
 - c) la omisión de trámites preceptivos conforme a la legislación aplicable, incluyendo la evaluación ambiental, la información pública y otros informes especialmente relevantes, como el hidrológico, el de costas y el de carreteras o
 - d) la falta de memoria justificativa de las decisiones de ordenación adoptadas, o su insuficiencia notoria.
 - Los vicios formales o de procedimiento distintos de los anteriores podrán ser subsanados.
 - La declaración de nulidad de un instrumento de ordenación territorial y urbanística no conllevará la de aquellos de sus actos o disposiciones de desarrollo que no incurran en los mismos vicios causantes de la nulidad.
 - La declaración de nulidad tendrá carácter parcial, en todo caso, cuando pueda restringirse a un determinado ámbito territorial o a ciertos preceptos o determinaciones que no afecten al resto.
- **Limitaciones a la impugnación** de los instrumentos de ordenación (punto ocho del artículo único)
 - El plazo máximo para la impugnación de los instrumentos de ordenación urbanística será de cuatro años desde su aprobación definitiva cuando se actúe por vía indirecta, esto es, mediante la impugnación de algún acto administrativo concreto que lo aplique. Tales recursos sólo podrán basarse en la existencia de vicios sustantivos, y no en vicios formales o de procedimiento.
 - Los vicios formales sólo serán impugnables vía recurso directo contra el instrumento de ordenación, en cuyo caso se aplica el plazo de dos meses que establece el artículo 46 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

- Fuente: Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Suelo (BOCG-C, 2024c).

4. Obligaciones empresariales de información sobre “sostenibilidad”

Otra de las normas actualmente en tramitación en las Cortes es la trasposición de una directiva europea que busca mejorar la información que han de presentar las empresas sobre “sostenibilidad.”³ Muchas de estas obligaciones ya se recogían en la normativa vigente, pero se refuerzan de distintas formas y se extienden a categorías adicionales de empresas con el nuevo proyecto de ley.

El Recuadro 4 resume algunas de las disposiciones clave del texto. Llama la atención el sentido extraordinariamente amplio en el que se interpreta el concepto de “sostenibilidad” que, además de las cuestiones medioambientales, incluye las ligadas a temas sociales, de personal y de gobernanza, a la protección de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción y el soborno. Para cada una de estas cuestiones, el texto exige a todas las empresas de un cierto tamaño (de más de 250 empleados, en el mejor de los casos) que presenten un detallado informe (véase el punto final del Recuadro) que recoja, por un lado, como afectan a su negocio las

³ Directiva UE 2022/2464 de 14 de diciembre de 2022 (DOUE, 2022). Hay también otra directiva muy relacionada con la anterior sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, la Directiva UE 2024/1780 (DOUE, 2024).

cuestiones de “sostenibilidad” y, por otro, el impacto de las actividades de la propia empresa y de su cadena de valor sobre la sostenibilidad, incluyendo sus planes detallados para contribuir a ella y a los demás objetivos sociales citados.

Recuadro 4: Principales disposiciones del PdL de información empresarial sobre sostenibilidad

• En el informe de gestión de la sociedad, que ha de acompañar a sus cuentas financieras, habrá de incluirse una sección específica que deberá contener la información necesaria para comprender el impacto de la empresa en cuestiones de sostenibilidad y cómo afectan las cuestiones de sostenibilidad a la evolución, los resultados y la situación de la empresa. Se entenderán por cuestiones de sostenibilidad los factores medioambientales, sociales, relativos a los derechos humanos y de gobernanza, incluida toda información relacionada con el personal y la lucha contra la corrupción y el soborno.

- La **obligación de presentar información sobre sostenibilidad** se extiende con esta norma a todas las empresas *grandes*, con independencia de que estén o no cotizadas. También se extiende, aunque de forma suavizada, a las Pymes que hayan emitido valores admitidos a negociación en algún mercado regulado de la UE, y a las empresas de terceros países que tengan una actividad significativa en la UE.

• **Requisitos de tamaño:** se considerarán *grandes*, y estarán por tanto obligadas a presentar información sobre sostenibilidad aquellas empresas, o grupos de empresas, que durante dos ejercicios consecutivos cumplan al menos dos de las condiciones siguientes: un activo consolidado de al menos 25 millones de euros, una cifra de negocios consolidada de 50 millones y un número medio de trabajadores superior a 250. (art. 1, seis)

• **Exigencias de verificación**

La información sobre sostenibilidad deberá ser verificada por un auditor de cuentas acreditado o por un prestador independiente de servicios de verificación acreditado por el correspondiente organismo nacional de acreditación.

• **Contenido del informe de sostenibilidad:** (PdL, art 1, punto seis, transcripción literal parcial)

2.....El informe de sostenibilidad incluirá:

a) Una breve descripción del modelo de negocio y la estrategia del grupo, que indique:

1.º La resiliencia del modelo de negocio y la estrategia del grupo frente a los riesgos relacionados con las cuestiones de sostenibilidad.

2.º Las oportunidades del grupo derivadas de las cuestiones de sostenibilidad.

3.º Los planes del grupo, incluidas las medidas de aplicación y los planes financieros y de inversión correspondientes, para garantizar que su modelo de negocio y su estrategia sean compatibles con la transición hacia una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5°C, en consonancia con el Acuerdo de París y el objetivo de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, tal y como establece el Reglamento (UE) 2021/1119, En su caso, también se incluirá la exposición a las actividades del grupo relacionadas con el carbón, el petróleo y el gas.

4.º La forma en que el modelo de negocio y la estrategia del grupo tienen en cuenta los intereses de las partes interesadas del grupo y el impacto del grupo en las cuestiones de sostenibilidad.

5.º El modo en que se ha aplicado la estrategia del grupo en relación con las cuestiones de sostenibilidad.

b) Una descripción de los objetivos con horizonte temporal relativos a las cuestiones de sostenibilidad que haya fijado el grupo. Entre ellos, y en su caso, los objetivos absolutos de reducción de las emisiones de efecto invernadero para, como mínimo, 2030 y 2050, una descripción de los avances realizados por el grupo en la consecución de dichos objetivos, y una declaración de si los objetivos relativos a los factores medioambientales se basan en pruebas científicas concluyentes.

c) Una descripción de la función de los órganos de administración en las cuestiones de sostenibilidad, y de sus conocimientos especializados y capacidades en relación con el desempeño de dicha función, o del acceso de dichos órganos a esos conocimientos y capacidades.

d) Una descripción de las políticas del grupo en relación con las cuestiones de sostenibilidad.

e) Información sobre la existencia de sistemas de incentivos ligados a cuestiones de sostenibilidad y ofrecidos a los miembros de los órganos de administración.

Recuadro 4: continuación

f) Una descripción de:

1.º El procedimiento de diligencia debida aplicado por el grupo en relación con las cuestiones de sostenibilidad, y, en su caso, en consonancia con los requisitos aplicables de que las empresas lleven a cabo un proceso de diligencia debida.

2.º Los principales impactos negativos, reales o potenciales, relacionados con las propias actividades del grupo y con su cadena de valor, incluidos cuando sea pertinente y proporcionado, sus productos y servicios, sus relaciones comerciales y su cadena de suministro, las medidas adoptadas para detectar y vigilar dichos impactos y otros impactos negativos que se exijan a la sociedad dominante detectar con arreglo a otros requisitos aplicables de llevar a cabo un procedimiento de diligencia debida. Dicha cadena de valor se refiere a las actividades, los recursos y las relaciones que utiliza la empresa y en las que se basa para crear sus productos o servicios, desde el inicio hasta la entrega, el consumo y el final de la vida útil, tal y como la define el Reglamento delegado (UE) 2023/2772 de la Comisión, o las normas que lo modifiquen. La información a solicitar a las empresas de la cadena de valor, especialmente a las pequeñas y medianas empresas (en adelante, PYMES), será aquella que se considere relevante o material en el contexto del informe de sostenibilidad de la entidad, previo análisis sobre si puede obtenerse la citada información por otras vías indirectas, como pueden ser las estimaciones. La información solicitada a las PYMES de la cadena de valor no debe exceder el contenido exigido a las normas europeas de sostenibilidad para PYMES.

3.º Cualesquiera de las medidas adoptadas por el grupo para prevenir, mitigar, subsanar o poner fin a los impactos negativos reales o potenciales, y el resultado de dichas medidas.

g) Una descripción de los principales riesgos para el grupo relacionados con las cuestiones de sostenibilidad, incluidas las principales dependencias del grupo en relación con dichas cuestiones, y la forma en que el grupo gestiona dichos riesgos.

h) Los indicadores pertinentes para la información a la que se hace referencia en las letras a) a g).

Las sociedades dominantes comunicarán el proceso llevado a cabo para determinar la información que hayan incluido en el informe de sostenibilidad. La información enumerada en la letra a) de este apartado incluirá información relativa a los horizontes temporales a corto, medio y largo plazo según corresponda.

3. La información a que se refiere el apartado anterior contendrá datos sobre las propias actividades del grupo y sobre su cadena de valor, incluidos sus productos y servicios, sus relaciones comerciales y su cadena de suministro.

También incluirá, en su caso, referencias a otra información recogida en el informe de gestión consolidado y a los importes consignados en las cuentas anuales consolidadas, así como explicaciones adicionales de los mismos.

- Fuente: Proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad, BOCG (2024d).

La norma impone a una parte muy importante de las empresas la obligación de llevar a cabo un complejo y costoso ejercicio que va mucho más allá de la provisión de información objetiva sobre su actividad. Obliga a muchas de ellas a realizar valoraciones o estimaciones para las que no tienen una especial competencia, o a establecer costosas estructuras de control, y las empuja a absurdos ejercicios de *postureo* para proclamar su firme compromiso con objetivos bien vistos socialmente a los que poco pueden contribuir o a diseñar “planes” de dudosa utilidad para combatir lacras como la corrupción o promover objetivos como el respeto universal de los derechos humanos o la eliminación del hambre en el mundo sobre los que realmente la gran mayoría de ellas no tienen ninguna influencia.

Lo que se espera conseguir por esta vía no queda excesivamente claro. Según la exposición de motivos de la directiva europea que ahora se traspone, la provisión de esta información generará múltiples beneficios sociales, aunque no se termina de concretar cómo:

Si las empresas mejorasen la información sobre sostenibilidad, ello redundaría en última instancia en beneficio de los ciudadanos y ahorradores, incluidos los sindicatos y los representantes de los trabajadores, que estarían adecuadamente informados y, por lo tanto, podrían participar en mejores condiciones en el diálogo social. Los ahorradores que deseen invertir de forma sostenible van a tener la oportunidad de hacerlo, mientras que todos los ciudadanos disfrutarían de un sistema económico estable, sostenible e integrador. Para materializar estos

beneficios, la información sobre sostenibilidad presentada en los informes anuales de las empresas debe llegar en primer lugar a dos grupos principales de usuarios. El primer grupo de usuarios lo constituyen los inversores, incluidos los gestores de activos, que desean conocer mejor los riesgos y oportunidades que suponen las cuestiones de sostenibilidad para sus inversiones y las repercusiones de dichas inversiones en las personas y el medio ambiente. El segundo grupo de usuarios está formado por agentes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los interlocutores sociales, que desean que las empresas asuman un mayor nivel de responsabilidad por su impacto en las personas y el medio ambiente. Otras partes interesadas también podrían hacer uso de la información sobre sostenibilidad presentada en los informes anuales, en particular para favorecer la comparabilidad entre diferentes sectores del mercado y dentro de cada uno de ellos. (DOUE, 2022, considerando no. 9 del preámbulo)

Entre las muchas vaguedades biensonantes pero poco convincentes que se recogen en el preámbulo de la directiva, está la necesidad de redirigir la inversión hacia actividades sostenibles con el fin de contribuir a la transición energética. Aun compartiendo el objetivo, no resulta en absoluto claro que esto justifique las exigencias del texto, que no se limitan a lo medioambiental, o que los informes de las propias empresas sean la forma más fiable o eficiente de obtener la información necesaria para que los inversores y los gobiernos puedan tomar las decisiones necesarias para llevar a buen puerto la transición energética. Esto es así, entre otros motivos porque la mayor parte de las empresas no tienen las capacidades técnicas necesarias para realizar correctamente las tareas que se les encomiendan o los incentivos correctos para ofrecer públicamente una autoevaluación afinada de su propia actividad y de su impacto ambiental, o para revelar las oportunidades y amenazas que perciben en su ámbito de actuación. El efecto más visible de las reforzadas obligaciones de “informar” sobre cuestiones de “sostenibilidad” que establece la norma es la emergencia de un nuevo subsector especializado en la elaboración de informes de sostenibilidad políticamente correctos que hay que ver más como herramientas de *marketing* que como fuentes fiables de la información necesaria para guiar las decisiones de inversión o de política pública.

Afortunadamente, parece que últimamente la Unión Europea comienza a darse cuenta de los considerables costes que el exceso de regulación y las exigencias innecesarias o desproporcionadas de *reporting* y *due diligence* imponen a las empresas europeas y de su efecto negativo sobre la competitividad de las mismas. En respuesta a la exigencia de “una revolución simplificadora” en este ámbito recogida en la Declaración de Budapest sobre el *New European Competitiveness Deal* de noviembre de 2024,⁴ la Comisión Europea ha elaborado una propuesta de “directiva ómnibus” (EC, 2025a) para reducir las cargas regulatorias sobre las empresas europeas. El texto supone sin duda un bienvenido avance hacia una cierta racionalidad en este campo, pero se queda corto en aspectos importantes. Así, en materia de información sobre sostenibilidad, la propuesta de directiva retrasaría en dos años la entrada en vigor de las nuevas obligaciones en lugar de rebajarlas o de limitarlas a empresas realmente grandes, como sería deseable, y no parece tener intención de restringir en modo alguno el expansivo concepto de *sostenibilidad* que ahora se utiliza.

Si de verdad nos preocupa la competitividad, habría que darle otra vuelta a todo esto con un poco más de sentido común. Antes de imponer a las empresas obligaciones adicionales en este ámbito, habría que establecer de forma convincente que no hay formas mejores, más fiables y económicas, de recabar la información que se les requiere y que tal información es realmente necesaria, o al menos útil, para alcanzar objetivos sociales importantes. Por empezar por lo más obvio, es evidente que necesitamos contar con buenos datos de emisiones de CO₂ y otros gases

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

de efecto invernadero para gestionar correctamente la transición energética, pero no está nada claro que la mejor forma de obtener esos datos sea obligar a cada empresa a calcular su propia huella de carbono, o a contratar a algún consultor que lo haga por su cuenta, para después agregar tales cálculos. Seguramente, es preferible que (como ya es el caso⁵) organismos públicos especializados se encarguen de realizar las estimaciones necesarias contando, eso sí, con la ayuda de las universidades y centros de investigación y la de las empresas (y asociaciones sectoriales) más relevantes por tamaño y naturaleza de sus actividades. Estas empresas tendrían que estar sometidas a un deber de colaboración activa con la Administración en la obtención de información de interés social, que debería incluir la obligación de darle acceso a sus instalaciones productivas y de instalar, en su caso, equipos de medición de emisiones, pero se trataría seguramente de un subconjunto mucho menor del universo de empresas que el afectado por la directiva que estamos comentando.

En la misma línea, obligaciones como las de luchar contra la corrupción o evitar violaciones de los derechos humanos y sociales de los trabajadores ya existen, pues son parte de la obligación genérica de todos los ciudadanos y personas jurídicas de cumplir la ley de los países en los que operan. No tiene sentido, sin embargo, exigir un esfuerzo desproporcionado en este sentido a la gran mayoría de empresas que, por su tamaño y actividad, difícilmente pueden tener un impacto significativo sobre estas cuestiones.

5. ¿Qué fue de la reforma tributaria?

Uno de los compromisos adquiridos por España como parte del Plan de Recuperación fue el de diseñar e implementar una reforma fiscal en profundidad que contribuyese a la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas, mejorase la equidad de nuestro sistema tributario y avanzase hacia una fiscalidad verde. El comité de expertos encargado del diseño de la reforma trabajó con diligencia y entregó su informe en febrero de 2022 según lo previsto. Sin embargo, el mandato de implementar sus recomendaciones en 2023T1 a más tardar no se ha cumplido, aunque sí se han ido implementando numerosas medidas fiscales a lo largo de los últimos años. Entre ellas se incluyen algunos retoques del IRPF, el Impuesto de Sociedades y los Impuestos Especiales, pero también ocurrencias tan discutibles como los arbitrarios gravámenes punitivos sobre las entidades financieras y ciertas empresas energéticas, seguramente inconstitucionales, y el impuesto temporal de “solidaridad” sobre las grandes fortunas que anula por la puerta de atrás la capacidad tributaria autonómica sobre el Impuesto de Patrimonio.

Retomando el hilo donde lo dejamos en el Boletín no. 22, publicado en junio de 2023, el RDL 8/2023 (BOE, 2023j) prorrogó a 2024 ambos gravámenes sectoriales y el impuesto temporal de solidaridad sobre las grandes fortunas. Tras ese año, los dos gravámenes desaparecen como tales. El energético se suprime explícitamente en la DF14 de la Ley 7/2024, donde se deroga el artículo 1 de la Ley 38/2022, por el que se estableció originalmente tal gravamen. Curiosamente, pocos días después se promulgó un RDL (el 10/2024) que establecía un gravamen temporal energético durante 2025 que no fue convalidado por el Congreso. El Gobierno había pactado cosas contradictorias con distintos socios y este RDL se dictó para cumplir uno de tales pactos, a sabiendas de que no sería aprobado.

⁵ Véase por ejemplo MiTERD (2025).

El gravamen bancario se transformó mediante la misma Ley 7/2024 en un nuevo impuesto, figura en principio mucho más acorde con la naturaleza de la exacción. El Recuadro 5 resume las principales características del nuevo tributo. Éste grava el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras aplicando una escala progresiva, lo que no tiene mucho sentido en el caso de las empresas, pero se introducen dos deducciones que tienden a mitigar los efectos negativos del impuesto: una ordinaria, de parte de la cuota del Impuesto de Sociedades, y otra extraordinaria que se activará si la rentabilidad sobre activos de la entidad financiera cae por debajo de un determinado umbral. Los rendimientos del impuesto se distribuyen entre las CCAA. Las comunidades forales lo recaudarán directamente tras su concertación y la recaudación en territorio común se distribuirá entre las comunidades en proporción a su PIB, con un año de retraso sobre la recaudación.

Recuadro 5: El nuevo impuesto sobre el margen bancario

-
- **Naturaleza jurídica y período de aplicación:** se considera un tributo directo, y será concertado o convenido con las haciendas forales del País Vasco y Navarra. Se aplicará, en principio, durante al menos tres ejercicios impositivos.
 - **Empresas sujetas:** Entidades de crédito y otros establecimientos financieros de crédito establecidos en España y sucursales en España de entidades de crédito extranjeras.
 - **Cálculo de la cuantía y plazos de pago**
 - *Base imponible* = margen por intereses y comisiones derivado de la actividad desarrollada en territorio español, salvo que sea negativo, en cuyo caso la base imponible será cero.
 - *Base liquidable* = base imponible – 100 millones de euros, siempre que no sea negativa, en cuyo caso será cero.
 - *Tipo impositivo marginal* aplicable a la base liquidable: 1% para los primeros 750 millones, 3,5% desde 750 hasta 1.500 millones, 4,8% de 1.500 a 3.000 millones, 6% de 3.000 a 5.000 millones y 7% por encima de 5.000 millones.
 - Del resultado de la aplicación de la escala anterior, *se podrá deducir* hasta un 25% de la cuota líquida del Impuesto de Sociedades (o del impuesto sobre la renta de no residentes), sin que el resultado pueda ser negativo.
 - *Deducción extraordinaria:* Si la rentabilidad sobre el activo total de la entidad (ROA), calculada antes de aplicar el impuesto, fuese inferior al 0,7%, se podrá deducir de la cuota líquida del impuesto un porcentaje igual a $1 - (\text{ROA}/0,7\%)$.
 - El impuesto correspondiente al período impositivo t (que no tiene por qué coincidir necesariamente con el año natural) se ingresará durante $t+1$, con un primer pago a cuenta del 40% en el segundo mes del período y el resto a ingresar en el noveno mes.
 - **No deducibilidad:** el impuesto no es deducible de cara a la determinación de la base imponible del impuesto de sociedades.
 - **Cesión de los rendimientos a las CCAA.** El tributo se concertará con las comunidades forales. La recaudación en territorio común se distribuirá entre las CCAA en proporción a su PIB, en el año siguiente al de recaudación.
-

Las modificaciones de los dos gravámenes sectoriales, al igual que el resto del paquete de medidas tributarias que el Gobierno trató de aprobar a finales de 2024, se introdujeron en el Parlamento por la puerta de atrás, mediante una enmienda a un proyecto de ley ya en tramitación, con el fin de evitar los preceptivos informes de los Ministerios competentes y otros

organismos consultivos. Todo un ejemplo de lo que no debe ser una reforma fiscal y de cómo no debería tramitarse en un estado de derecho.

El contenido de esa norma, la ya mencionada Ley 7/2024, se resume en el Recuadro 6. Originalmente, se trataba de la trasposición de la directiva europea que introduce ***un impuesto complementario para garantizar un gravamen efectivo mínimo*** del 15% para los grupos multinacionales, un impuesto complejo que será objeto de análisis en un trabajo específico. A este tributo hay que añadir un nuevo impuesto sobre los líquidos para vapeadores y subidas puntuales de impuestos que afectan al tabaco y a las rentas más elevadas del capital. También se limitan las deducciones por doble imposición y la compensación de bases imponibles negativas en el Impuesto de Sociedades para empresas relativamente grandes, mientras que se reduce el tipo de gravamen para microempresas, insistiendo así una vez más en una especie de “progresividad” que carece de sentido en el caso de las empresas y podría desincentivar su crecimiento, con efectos negativos sobre su productividad.

Recuadro 6: Otras medidas tributarias incluidas en la Ley 7/2024

-
- Trasposición de la directiva europea que establece un ***impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición*** para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud.
 - ***Aumento del tipo del gravamen de las rentas del capital superiores a 300,000 euros***. El tipo de gravamen se incrementa en dos puntos, desde el 28% hasta el 30%. (DF7)
 - ***Nuevo impuesto sobre líquidos para cigarrillos electrónicos***: Grava la fabricación, importación o venta de estos productos a partir de enero de 2025. (DF2)
 - ***Aumento de los tipos del gravamen del impuesto especial sobre labores de tabaco***. (DF2)
 - ***Reducción del IVA al 4% para el aceite de oliva y la leche fermentada***. (DF1)
 - ***Tipos reducidos del Impuesto de Sociedades para microempresas*** (DF8). El tipo reducido para las sociedades con una cifra de negocios inferior a 1 millón de euros se reduce gradualmente hasta 2027 desde el 23% al 17% para la parte de la base imponible comprendida entre 0 y 50.000 euros y el 20% para el resto de la base imponible.
 - ***Compensación de bases imponibles negativas***. (DF8). Las bases imponibles negativas de años pasados pueden compensarse con las rentas positivas del período corriente, reduciendo la base imponible hasta un límite del 70% de esta. Este tope máximo se reduce ahora para las empresas de mayor facturación. Será del 50% para empresas con ingresos de entre 20 y 60 millones de euros y del 25% para empresas con ingresos superiores a los 60 millones. Una cláusula similar había existido en el pasado y se anuló por ser inconstitucional. No está claro qué se ha cambiado para evitar el problema.
 - ***Limitación de las deducciones por doble imposición***. (DF8) Los impuestos pagados en el extranjero por dividendos u otras rentas incluidas en la base imponible de la matriz se pueden deducir de la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades. Ahora se introduce un límite del 50% de la cuota íntegra para tales deducciones en el caso de las empresas con importe neto de la cifra de negocios superior a los 20 millones de euros.
-

Los efectos de la no actualización de la escala de gravamen del IRPF

Por último, hay que observar que el mínimo personal y familiar y la escala general del tramo estatal del IRPF no se han actualizado desde 2015, excepto para introducir en 2020 un nuevo

tramo de 300.000 euros en adelante que se grava al 24,5%, dos puntos más que hasta entonces. Puesto que la inflación acumulada desde 2015 ha sido del 26,7%, la no actualización con la inflación ha supuesto un aumento importante de la carga del impuesto por una vía poco transparente para el contribuyente.

El impacto de la no actualización sobre los parámetros del tramo estatal del IRPF se muestra en los Cuadros 1 y 2. El Cuadro 1 compara la tarifa del impuesto aplicable en 2024 con la resultante de corregir por inflación. Esto se consigue “reflectando” los límites superiores de los distintos tramos de la base liquidable de acuerdo con la inflación acumulada, lo que hace que el nivel de renta real (a precios constantes) al que empiezan a aplicarse los sucesivos tipos de gravamen, cada vez más elevados, se mantenga constante. El Cuadro 2, por su parte, muestra los efectos de reflectar los componentes del mínimo exento del impuesto.

Cuadro 1: Escala general de gravamen del tramo estatal del IRPF en 2024
Situación observada vs. actualización por inflación acumulada desde 2015

<i>Escala aplicable (sin actualizar)</i>	<i>tipo marginal</i>	<i>Tras actualizar por inflación</i>
<i>tramos de la base liquidable</i>	<i>aplicable</i>	<i>tramos de la base liquidable</i>
0 a 12.450 euros	9.50%	0 a 15.744 euros
12.450 a 20.200 euros	12.00%	15.744 a 25.593 euros
20.200 a 35.200 euros	15.00%	25.593 a 44.598 euros
35.200 a 60.000 euros	18.50%	44.598 a 76.020 euros
60.000 a 300.000 euros	22.50%	76.020 a 380.100 v
300.000 euros en adelante	24.50%	380.100 euros en adelante

Cuadro 2: Mínimo personal y familiar del IRPF en 2024
Situación observada vs. actualización por inflación acumulada desde 2015

<i>mínimo personal y familiar</i>	<i>sin actualizar</i>	<i>actualizado</i>
minimo del contribuyente	5.500	6.969
primer descendiente	2.400	3.041
segundo descendiente	2.700	3.421

Como ilustración, consideremos el caso de un hogar integrado por dos adultos y dos menores con los ingresos y otras características que se recogen en el Cuadro 3. Supongamos que ambos adultos trabajan y que no tienen otras fuentes de renta o derecho a alguna deducción. Dados sus ingresos brutos, basta con deducir sus cotizaciones a la Seguridad Social (el 6,25%) y la reducción genérica de 2.000 euros por otros gastos de difícil justificación para llegar a sus rendimientos netos del trabajo, que serán también su base imponible y liquidable. Para calcular el mínimo personal y familiar de cada adulto (corregido y sin corregir por inflación), los mínimos por cada uno de los dos descendientes se reparten a partes iguales entre los dos adultos.

Cuadro 3: Rendimientos brutos y netos del trabajo y mínimo personal y familiar

	<i>adulto 1</i>	<i>adulto 2</i>	<i>total</i>
Rendimientos brutos del trabajo	30.000	20.000	50.000
Cotizaciones sociales trabajador (6,25%)	1.875	1.250	3.125
Rendimientos netos del trabajo*	26.125	16.750	42.875
mínimo personal y familiar 2024	8.050	8.050	16.100
mínimo personal y familiar actualizado	10.199	10.199	20.399

(*) *Nota:* Rendimientos netos del trabajo = ingresos brutos – cotizaciones sociales – reducción general de 2.000 euros por otros gastos = base imponible = base liquidable

Seguidamente, en el Cuadro 4 se calcula la cuota estatal del impuesto, con y sin la corrección por inflación. En cada caso, se aplica en primer lugar la escala de gravamen correspondiente a la base liquidable total. Seguidamente, se aplica la misma escala al mínimo personal y familiar y el resultado se detrae de la cantidad anterior para llegar a la cuota del impuesto. Finalmente, ésta se muestra como porcentaje de los ingresos brutos de cada adulto y del total familiar.

Cuadro 4: Cálculo de la cuota del impuesto**a. Sin corregir la escala de gravamen por inflación**

	<i>adulto 1</i>	<i>adulto 2</i>	<i>total</i>
Aplicación de la escala de gravamen	3.001,50	1.698,75	4.700,25
Aplicación del mínimo personal y familiar*	-764,75	-764,75	-1.529,50
Cuota total	2.236,75	934,00	3.170,75
Tipo medio sobre ingresos brutos	7,46%	4,67%	6,34%

b. Tras corregir la escala de gravamen por inflación

	<i>adulto 1</i>	<i>adulto 2</i>	<i>total</i>
Aplicación de la escala de gravamen	2.756,59	1.615,65	4.372,24
Aplicación del mínimo personal y familiar*	-968,94	-968,94	-1.937,88
Cuota total	1.787,66	646,71	2.434,36
Tipo medio sobre ingresos brutos	5,96%	3,23%	4,87%

c. Efecto neto de la no corrección por inflación

	<i>adulto 1</i>	<i>adulto 2</i>	<i>total</i>
Aumento recaudación por no actualización	449,09	287,29	736,39
En % de la recaudación tras actualizar	25,12%	44,42%	30,25%

Finalmente, el panel *c* del Cuadro muestra el efecto neto de la no actualización por inflación sobre los impuestos pagados por cada agente. Para la familia en su conjunto, el aumento de la presión fiscal es del 30%, con un efecto proporcionalmente mucho mayor en el caso del adulto con menores ingresos, que indica que la no indexación del impuesto perjudica especialmente a las rentas más bajas.

ANEXO: Contenido y calendario originalmente 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. La abreviatura *RDL n/2X* se refiere al real decreto-ley número *n* del año 202X y se utiliza para indicar la norma en la que se establece cada medida. De la misma forma, *DAn*, *DFn* y *DTn* son abreviaturas para la *n*ésima disposición adicional, final y transitoria respectivamente. Las novedades con respecto al Boletín anterior se destacan en un tipo de letra ligeramente más grande que el resto del texto.

1. Mercado laboral, políticas de empleo y e inmigración

• *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 imprevisibles, 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 2.2 del Boletín 20 y García Díaz (2023a),

- *Cartera común de servicios del sistema nacional de empleo*. Regulada por el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril (BOE, 2024c). Regula el catálogo de servicios garantizados y los

compromisos que han de asumir los demandantes de empleo y las empresas o entidades empleadoras. Establece el contenido mínimo de los distintos servicios, de orientación, intermediación, formación y asesoramiento para el emprendimiento. Se reconoce el derecho a una atención personalizada, incluyendo un itinerario personalizado para el empleo basado en un diagnóstico de la situación personal de cada uno, con el objetivo de mejorar su empleabilidad. Se fijan plazos para algunos servicios, e.g. disponibilidad del diagnóstico personalizado en tres meses, y se promoverá el uso de nuevas herramientas y tecnologías.

- ***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.

El tema se aborda en el RDL 7/23 (BOE, 2023h) de 19 de diciembre, donde se incrementa la cuantía de la prestación, se introduce un patrón decreciente en el tiempo para la misma (excepto para mayores de 52 años), se extiende la ayuda a nuevos colectivos y se regula su compatibilidad transitoria con el trabajo remunerado para facilitar la activación laboral de sus beneficiarios. (Para un análisis, véase García Díaz (2024a). El RDL no fue convalidado por el Congreso y por tanto ha decaído. La principal razón fue la oposición de ciertos grupos de izquierda a la disposición que eliminaba la “sobrecotización” por jubilación para los perceptores del subsidio especial para mayores de 52 años (del 125% de la base mínima). El texto se recuperó a través del RDL 2/24, que sí fue convalidado tras suprimir esta disposición. El decreto aprobado continúa su tramitación como proyecto de ley.

- ***Reglamento de extranjería:*** Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.

- Se crea un *nuevo visado para la búsqueda de empleo*. Permite a los extranjeros entrar y residir legalmente en España durante un período de 12 meses mientras buscan empleo, ampliando la duración respecto a la anterior autorización de tres meses. Está diseñado para personas con formación en sectores con alta demanda laboral en España y también para descendientes de españoles de origen.

- *Modificación de las figuras de arraigo*. Se facilita la regularización a través de esta vía de extranjeros que tengan vínculos familiares o estén integrados socialmente en el país, acortándose los períodos necesarios de residencia y las condiciones exigidas.

- *Simplificación y digitalización de los procedimientos administrativos*.

- Mayor duración de las autorizaciones y permisos.

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 2023. 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. Finalmente, el RDL 11/2024 permite que, a partir del segundo año completo de demora, el cálculo de la prima pueda hacerse por periodos semestrales, a razón de un 2% por semestre adicional

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

- **Substitución del factor de sostenibilidad por el llamado 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 incrementarán 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 $(1,012^{27} - 1) = 38\%$ 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.

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.

Presentadas finalmente en MISSMI (2023c). Para un análisis crítico, véase de la Fuente et al (2023b). Según la valoración de un amplio grupo de expertos, las proyecciones del Ministerio resultan poco plausibles. Se apoyan en supuestos demográficos y macroeconómicos más favorables que los utilizados por otras instituciones, así como en estimaciones no suficientemente documentadas y en ocasiones poco creíbles de los efectos presupuestarios de algunas de las medidas de la reciente reforma. Como consecuencia, las previsiones del MISSMI infravaloran los efectos de la reforma sobre el déficit presupuestario del sistema y, por lo tanto, sobre el margen de gasto disponible para otras políticas.

- **Informe de la AIREF sobre la cláusula de cierre del MEI.**

A finales de marzo de 2025, la AIREF (2025) ha publicado sus estimaciones sobre el impacto de las nuevas medidas de ingreso y su informe sobre la necesidad de activar o no la cláusula de salvaguarda. La cauta conclusión de la Autoridad Fiscal es que, técnicamente y por los pelos, el sistema de pensiones ha superado con éxito su primer examen, con lo que la norma no obliga a activar ajustes adicionales por el momento-- pero que esto no garantiza ni mucho menos la sostenibilidad del sistema, que muestra síntomas claros de creciente estrés financiero.

En de la Fuente (2025a) se plantean algunas objeciones a la forma en la que se ha aplicado la cláusula de cierre del MEI, muy condicionada por el reciente Decreto 100/2025 (BOE, 2025) mediante el cual el Gobierno, actuando como juez y parte, ha regulado algunos detalles importantes de los cálculos necesarios a estos efectos.

El Decreto abre la puerta a la inclusión indiscriminada de incrementos en las transferencias del Estado no destinadas a financiar pensiones no contributivas entre los ingresos adicionales atribuidos a la reforma. Esto puede desvirtuar la condición de sostenibilidad porque permite reducir el gasto neto a base de contabilizar nuevos ingresos que realmente no son tales desde el punto de vista de las cuentas públicas consolidadas, desplazando artificialmente el déficit del sistema de pensiones a las cuentas de la Administración General del Estado.

El Decreto exige también una corrección al alza de las proyecciones de PIB del IE desde 2024 en adelante que podría ser excesivamente optimista porque supone que la considerable diferencia registrada en 2023 entre el dato observado de PIB nominal y las proyecciones originales del IE24 de la misma variable (del 6%) se mantendrá invariable en el futuro. Finalmente, el examen del MEI parte de una condición de sostenibilidad incorrecta, formulada en términos del volumen de gasto en lugar del déficit del sistema, lo que hace posible avanzar hacia el cumplimiento de la condición de sostenibilidad sin que esto implique necesariamente una mejora de la situación financiera del sistema. La omisión de los factores de ingreso puede generar así una especie de ilusión monetaria que lleva a sobrevalorar los efectos reales de la corrección del PIB exigida por el decreto.

- **Reforma de ciertas figuras de jubilación** para aumentar la compatibilidad entre el cobro de la pensión y el trabajo remunerado y facilitar una salida del mercado de trabajo más gradual y flexible. RDL 11/2024, que continúa su tramitación como proyecto de ley.

- **Jubilación activa:** Aquellos trabajadores que, habiendo cumplido la edad ordinaria de jubilación con años suficientes de cotización para acceder a una pensión contributiva, demoren

en al menos un año su jubilación, tendrán derecho desde el momento en el que se jubilen a compatibilizar el cobro de una parte de su pensión con el trabajo por cuenta propia o ajena, a tiempo parcial o jornada completa. La cuantía de la pensión que se cobrará mientras se esté trabajando (que incluirá en su caso el complemento acumulado por los años de demora antes de la jubilación) dependerá de los años de demora: con 1 año de demora, se tendrá derecho a cobrar el 45% de la pensión; con 2 años, el 55%; con 3 el 65%, con 4 el 80% y con 5 o más años, el 100%.⁶ El porcentaje que resulte de la escala anterior se incrementará en 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos que permanezca en la situación de jubilación activa, con el máximo del 100 por ciento de la pensión. Los años pasados en situación de jubilación activa no incrementan el % de la base reguladora ni generan complementos de demora (Nuevo art. 214 de la LGSS)

- **Jubilación parcial:** Aquellos trabajadores que, habiendo cumplido la edad ordinaria de jubilación con años suficientes de cotización para acceder a una pensión contributiva, podrán acceder a la jubilación parcial con una reducción de su jornada de trabajo comprendida entre el 25 y el 75% sin necesidad de celebrar simultáneamente un contrato de relevo. (Se amplía la flexibilidad en la reducción de la jornada: hasta ahora la reducción máxima era del 25 al 50%, pero pasa a ser de hasta el 75%). Los trabajadores a tiempo completo que no hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación podrán acceder a la jubilación parcial, siempre y cuando celebren simultáneamente un contrato de relevo y cumplan ciertos requisitos, como tener al menos 33 años de cotización (o 25 años en caso de discapacidad del 33%). En los casos de anticipación del acceso a la jubilación parcial en más de dos años, la reducción de jornada de trabajo durante el primer año se fija entre un 20% y un 33%. (Nuevo art. 215 de la LGSS)

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

⁶ Hasta ahora, se cobraba siempre el 50% de la pensión y era necesario alcanzar el 100% de la base reguladora al jubilarse.

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).

- Consejo de Ministros del 18 de abril de 2023: Se anuncia un ***plan para movilizar hasta 50.000 viviendas para alquiler asequible*** procedentes de la cartera de inmuebles de la SAREB y de la cesión por su parte de suelo urbanizable. Se informa de que SAREB cuenta actualmente con un stock potencial de vivienda terminada para uso social de 21.000 unidades, que pondrá a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos para su venta; además de otras 14.000 ya habitadas, en las que está trabajando para identificar a las familias vulnerables y ofrecerles un programa de alquiler social y acompañamiento laboral; y dispone de suelos en los que podrían promoverse hasta 15.000 viviendas adicionales destinadas al alquiler asequible.

- Consejo de Ministros del 9 de mayo de 2023: Se anuncia un ***plan para la promoción de 20.000 nuevas viviendas de alquiler asequible*** en terrenos propiedad del Ministerio de Defensa. Con este fin, se transfieren 622 millones de euros a la Entidad Pública Empresarial del Suelo, SEPES, para la compra de los terrenos.

Se anuncia también la creación de una línea de avales del ICO de hasta el 20% de los préstamos para la adquisición de vivienda habitual destinada a jóvenes de hasta 35 años y familias con menores a cargo con ingresos individuales de hasta 37.800 euros anuales. Se espera facilitar la compra de hasta 50.000 viviendas. La línea anunciada se crea en el RDL 5/23 (art. 191) con una dotación máxima de 2.500 millones.

Así mismo, se anuncia la creación de una nueva línea de préstamos del ICO dotada con 4.000 millones y destinada a promotores públicos o privados de vivienda. Su objetivo es ampliar el parque de vivienda social en hasta 43.000 viviendas mediante su construcción o rehabilitación.

- ***Nueva línea de avales para vivienda social o a precio asequible*** de hasta 2.000 millones de euros (RDL 8/23, art. 86). Para facilitar la financiación de proyectos dirigidos a ampliar o mejorar el parque de vivienda destinado a alquiler social o a precio asequible con fondos del Plan de Recuperación (facilidad ICO MRR para la promoción de vivienda social).

- Consejo de Ministros del 13 de febrero de 2024. Se anuncia la firma de un acuerdo con el ICO para una ***nueva línea de 2.500 millones de euros en avales para la compra de la primera vivienda por parte de jóvenes menores de 35 años y de familias con menores a su cargo.*** Límite de renta de los solicitantes, 4,5 veces el IPREM, que podrá duplicarse si la vivienda es adquirida por dos personas, y patrimonio máximo de 100.000 euros. Parece ser un paso hacia la concreción de una de las medidas anunciadas en el Consejo de Ministros del 9 de mayo de 2023.

- ***Nueva línea de avales por cuenta del Estado para la cobertura de impagos y daños ligados al alquiler de vivienda*** (RDL 1/2025 art. 76). Para contratos de arrendamiento de vivienda habitual para jóvenes y familias vulnerables con alquileres que no superen el índice estatal de referencia. Cubrirán los impagos de alquiler, los daños causados en la vivienda por el arrendatario y los suministros debidos que hayan sido asumidos por la propiedad. Se busca así mitigar los riesgos para el propietario de alquilar a grupos vulnerables con el fin de incentivar la puesta en alquiler de las viviendas y su asignación a familias jóvenes y vulnerables. La media podría resultar útil, pero su diseño no ayuda: sólo se puede solicitar el cobro de las cantidades debidas y avaladas una vez se haya recuperado la posesión de la vivienda. Se exige también que el arrendador y el arrendatario suscriban un “compromiso relativo al aval al alquiler, con arreglo al modelo aprobado por la Administración.”

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, sigue pendiente.

• **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. El texto decayó con la disolución de las Cortes previa a la convocatoria de elecciones en julio de 2023. En la nueva legislatura, su contenido se ha recuperado sin cambios importantes a través del RDL 6/2023, ya convalidado por el Congreso, y un nuevo proyecto de ley del mismo nombre que está actualmente en comisión, pendiente del informe de la ponencia.

El Real Decreto-ley, que fue convalidado por el Congreso a finales de 2023 como RDL 6/2023, recoge sin grandes cambios el material referido a la planificación estratégica de recursos humanos, el acceso al empleo público, la evaluación del desempeño y carrera profesional y el personal directivo público profesional, que en principio eran las partes más novedosas del PdL anterior. Quizás la principal novedad del texto es que el INAP se transforma en una agencia estatal que estará encargada de desarrollar y ejecutar las políticas de selección y formación de empleados públicos (DA13). Tras su convalidación, el RDL prosigue su tramitación como proyecto de ley.⁷ En la actualidad está en comisión, a la espera del informe de la ponencia.

El nuevo Proyecto de ley de función pública, por su parte, recoge el resto del proyecto anterior sin novedades reseñables. Se incluyen aquí, entre otras cosas lo dedicado a la provisión de puestos de trabajo y movilidad (cap. 2 del Título IV del anterior Proyecto de Ley), formación (título VIII) y régimen disciplinario de los empleados públicos (título XI), racionalización de los cuerpos y escalas (DA7) y regulación de los tipos de empleados públicos y las funciones reservadas a los mismos y sus requisitos de idoneidad (caps. 1 y 2 del título I), derechos y deberes (título VI), modalidades de prestación de servicios, jornada, permisos y vacaciones (título IX), diálogo social, seguridad y salud en el trabajo (título X) y situaciones administrativas (cap 3 del título IV).

Con la reforma de la función pública estatal, 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 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

⁷ Cuando el Congreso convalida un Real Decreto-ley, tiene la opción de continuar su tramitación en forma de proyecto de ley, lo que permite que continúe la discusión sobre el texto y puedan presentarse enmiendas. Mientras el texto está en tramitación, la versión original del RDL está en vigor a todos los efectos, y seguirá estándolo indefinidamente si el proyecto de ley se rechaza o decae. Véase

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2>

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 proyecto de reforma de la función pública iniciado la pasada legislatura 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 la pasada legislatura y en sus textos sucesores, en los 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.

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 primer proyecto de ley y algunas propuestas para mejorarlo, véase de la Fuente et al (2023). Las conclusiones de este trabajo siguen siendo válidas para las versiones más recientes de los textos relevantes, que no han incorporado cambios significativos.

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)⁸ 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

⁸ Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211221.aspx#ley>.

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 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 preconcursales, 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 2021.⁹ 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 2021.¹⁰ Texto definitivo aprobado en septiembre de 2022 como Ley 18/2022, de 28 de septiembre (BOE, 2022k).

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

⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211210.aspx#startups>

¹⁰ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211130.aspx#crecer>

(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.

• ***Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero***

Se busca mejorar el marco institucional de gobernanza económica. Entre otras reformas se prevé la creación de la Autoridad de Protección del Cliente Financiero, orientada a garantizar los derechos de los clientes financieros. (CE 2021a, C11, R3, p. 102).

Previsto 2022T4. Proyecto de ley enviado a Cortes en noviembre de 2022, decae con las elecciones de 2023. Vuelve a enviarse al parlamento, donde continúa en tramitación en la actualidad.

- Se crea una nueva agencia que unifica los actuales servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. La nueva Autoridad se financiará mediante una tasa que abonarán las entidades financieras y que será variable en función del número de reclamaciones presentadas contra cada entidad y de las resueltas a favor de los clientes. Se refuerzan los instrumentos para garantizar la inclusión financiera a través de la atención personalizada, particularmente a las personas mayores, con discapacidad y colectivos vulnerables

Para un análisis crítico de la primera versión de la norma, véase Arruñada (2023).

• ***Regulación de los servicios de atención a la clientela.***

Presentado el proyecto de ley el 29/02/2024. En comisión de Derechos Sociales y Consumo, en período de enmiendas desde 08/03/2024. (No previsto explícitamente en el PR).

- Con el fin de mejorar la protección de los consumidores y usuarios, en esta ley se establecen unos parámetros mínimos obligatorios de calidad para los servicios de atención a la clientela de las empresas proveedoras de bienes o prestadoras de servicios, con especial atención a las necesidades de las personas vulnerables. Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley (pero no de las disposiciones generales de la ley general de protección de consumidores y usuarios) las pymes y microempresas, esto es, aquellas que tengan menos de 250 trabajadores o un volumen de negocio inferior a los 50 millones de euros anuales.
- Se pretende reducir los tiempos de espera cuando los consumidores solicitan información o realizan reclamaciones. Con este fin, las empresas deberán garantizar que el 95% de las llamadas telefónicas que reciban de sus clientes sean atendidas, de media, en un plazo inferior a 3 minutos. Además, tales llamadas no podrán tener un coste superior al de las realizadas a líneas estándar de fijo o móvil y los clientes podrán solicitar hablar directamente con una persona, un operador especializado, en cualquier momento de la consulta o de la reclamación.

En el caso de las reclamaciones y consultas, se establece un plazo máximo de 15 días para resolver una reclamación (en la actualidad el plazo es de 30 días).

- Para su puesta a punto, el texto obliga a las empresas a evaluar cada año sus sistemas de atención a la clientela y a someterse a auditorías externas para garantizar que estos cumplen los requisitos establecidos.

- Del mismo modo, la norma protege específicamente los derechos de los consumidores vulnerables: Se exige que las empresas provean una prestación personalizada a sus clientes atendiendo a variables como la edad (atención en persona para mayores), o la discapacidad (sistemas alternativos para personas con discapacidad auditiva).

- **Proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad**, mediante la que se modifican el Código de Comercio, la Ley de Sociedades de Capital y la Ley de Auditoría de Cuentas.

No previsto en el PR. El anteproyecto fue aprobado en primera lectura en el Consejo de Ministros del 3 de mayo de 2023, el proyecto de ley fue enviado a las Cortes el 31/10/2024.

- La norma transpone una directiva europea que busca mejorar la información que han de presentar las empresas en su informe de gestión sobre “sostenibilidad,” entendida ésta en un sentido extremadamente amplio que incluye, además de las cuestiones medioambientales, las ligadas a temas sociales, de gobernanza y a los derechos humanos, incluyendo la información relacionada con el personal y la lucha contra la corrupción y el soborno.

- Se amplía el alcance de la obligación de presentar información sobre sostenibilidad para incluir a todas las empresas grandes, con independencia de que estén o no cotizadas. También se extiende, aunque de forma suavizada, a las pymes cotizadas y a las empresas de terceros países que tengan una actividad significativa en la UE.

- Véase el Boletín FEDEA no. 27 para un análisis crítico.

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).

El RDL 8/2023 (BOE, 2023j) modifica la ley del IMV para permitir la transferencia a las CCAA de régimen común que lo soliciten de la gestión de la prestación mediante un convenio con el Estado (art. 81). La gestión por parte de las comunidades forales ya se preveía en la versión original de la ley del IMV (DA5).

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.

- Sobre la revisión de la *prestación asistencial por desempleo*, véase la sección 1.

• 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. El proyecto de ley decayó con la disolución de las Cortes ante la convocatoria de elecciones y volvió a remitirse al Congreso en febrero de 2024. Actualmente en comisión, en período de enmiendas, que lleva prorrogándose más de un año, lo que hace suponer que no existen apoyos suficientes para aprobar la norma.

- Para un análisis más detallado, véase García Díaz (2023b) y de la Fuente (2023e), cuyas conclusiones se resumen a continuación.

- La ampliación del concepto de familia que recoge el proyecto de ley es bienvenida por encajar bien con la evolución de la sociedad española, pero sus efectos prácticos son bastante reducidos. En muchos casos el texto 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. 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 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.

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. Fiscalidad

• **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, o al menos no una reforma fiscal sistemática. Sí se han tomado medidas dispersas, muchas muy discutibles. Se han introducido también rebajas temporales en los tipos de gravamen del IVA y otros impuestos sobre la energía y los alimentos básicos para aliviar los efectos sobre el coste de la vida de la crisis de Ucrania. Este último bloque de medidas se discute en los Boletines FEDEA dedicados a la reacción a esta última crisis.

“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)

• **Medidas fiscales incluidas en los PGE de 2023.** (MH, 2022a)

- Rebaja del IRPF para las rentas de entre 14.000 y 21.000 euros. Incremento de la reducción por rentas del trabajo en el IRPF, que se aplicará a las rentas de hasta 21.000 euros (frente a los 18.000 anteriores). La renta mínima con obligación de declarar sube desde 14.000 hasta 15.000 euros.

- *Aumento del tipo del gravamen de las rentas del capital superiores a 200.000 euros.* El tipo de gravamen se incrementa en un punto, hasta el 27%, para las rentas de entre 200.000 y 300.000 euros y en dos puntos, hasta el 28%, para las superiores a 300.000 euros.

- *Rebaja del IRPF para autónomos:* reducción de un 5% adicional en los rendimientos netos en la tributación por módulos y deducción adicional de dos puntos hasta el 7% por gastos de difícil justificación en la estimación directa simplificada. Se prorrogan un año más los límites vigentes de exclusión en el sistema de módulos.

- *Rebaja del tipo general del Impuesto de Sociedades del 25% al 23% para las pymes* con una facturación de hasta un millón de euros.

- *Rebajas del IVA al tipo superreducido (del 10% al 4%) de los productos de higiene femenina y los anticonceptivos.*

• **Gravámenes temporales sobre ciertas empresas energéticas y entidades de crédito** (Ley 38/2022, BOE (2022n), arts. 1 y 2).

- Estas exacciones “no tributarias” gravarán los ingresos generados en España de las mayores empresas de los sectores bancario y energético durante 2022 y 2023 y se pagarán en 2023 y 2024. No serán deducibles del impuesto de sociedades y se prohíbe su repercusión directa o indirecta sobre los clientes de las empresas afectadas. A finales del 2024 el Gobierno evaluará su mantenimiento con carácter permanente. (arts. 1 y 2).

- *Sector bancario* (art. 2): Se aplicará a las entidades de crédito con ingresos en España por intereses y comisiones superiores a los 800 millones de euros en 2019. El importe del gravamen será el 4,8% de la suma del margen de intereses y los ingresos netos por comisiones generados en España. *Sus rendimientos se destinarán a financiar medidas para mitigar el impacto de la inflación generada por la guerra de Ucrania (en cursiva las novedades con respecto al anteproyecto).*

- *Sector energético* (art. 1): Se aplicará a empresas que tengan la consideración de operador principal (las cinco con mayor cuota de mercado) en los sectores energéticos (electricidad, gas natural, carburantes, gases licuados del petróleo, *a los que se añades en la versión final la producción de petróleo crudo o gas natural, el refino de petróleo y la minería de carbón*) de acuerdo con las correspondientes resoluciones de la CNMC¹¹ y cuenten con un importe neto de la cifra de negocios de al menos 1.000 millones de euros en 2019. Se eximen (¿por qué?) aquellas empresas cuyo negocio energético represente menos del 50% de su cifra total de negocio.

El importe del gravamen será el 1,2% del importe neto de la cifra de negocio en España del ejercicio relevante, *excluyendo el impuesto sobre hidrocarburos (y tributos análogos en Canarias y Ceuta y Melilla), así como los ingresos correspondientes a actividades reguladas, incluyendo el suministro de electricidad, gas y gases licuados a precio regulado (PVP, TUR y similares), los ingresos regulados por las redes de transporte y distribución y la generación con retribución regulada en los territorios no peninsulares.*

El rendimiento de la prestación se utilizará para financiar medias de apoyo a los clientes finales de energía y a las empresas de sectores intensivos en su uso, de reducción del consumo energético, y de fomento de la inversión en eficiencia energética y energías renovables.

- La DA5 del RDL 8/23 (BOE, 2023j) prorroga a 2024 ambos gravámenes sectoriales. Se prevé la posibilidad de que en el caso del gravamen energético se introduzcan incentivos para inversiones estratégicas en los PGE de 2024 (que no llegaron a presentarse) y que se revise la configuración de ambos gravámenes de cara a su integración permanente en el sistema tributario. Estos gravámenes se concertarán o convenirán con las comunidades del País Vasco y Navarra (DA5.1).

- Ambos gravámenes no tributarios desaparecen como tales tras 2024. El gravamen temporal a las entidades financieras se transformó en el nuevo impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras que se comenta más abajo (Ley 7/2024, DF9). El que afecta a las empresas energéticas se suprime explícitamente en la DF14 de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, donde se deroga el artículo 1 de la Ley 38/2022, por el que se establecía dicho gravamen. Curiosamente, pocos días después se promulgó un RDL (el 10/24) que establecía un gravamen temporal energético durante 2025, que no fue convalidado por el Congreso. El Gobierno había pactado cosas contradictorias con distintos socios y este RDL se dictó para cumplir uno de tales pactos, a sabiendas de que no sería aprobado.

• **Impuesto de solidaridad sobre las grandes fortunas.** (Ley 38/2022, BOE (2022n), art. 3).

En principio tendrá carácter temporal, aplicándose en los años 2022 y 2023 (y pagándose por tanto en 2023 y 2024), aunque se evaluará en su momento si conviene mantenerlo. Tendrá la misma base y exenciones que el actual Impuesto sobre el Patrimonio, pero gravará únicamente los patrimonios superiores a los 3 millones de euros, con un tipo del 1,7% entre 3 y 5,35 millones, del 2,1% entre 5,35 y 10,70 millones y del 3,5% por encima de 10,7 millones. Podrá deducirse de la cuota del nuevo impuesto la cuota efectivamente pagada por el Impuesto de Patrimonio autonómico. No podrá ser cedido a las CCAA (¿pero sí concertado con las comunidades forales?). La suma de las cuotas íntegras del nuevo impuesto, el impuesto sobre el patrimonio y el IRPF no podrá exceder el 60% de la suma de las bases imponibles del capital y el trabajo en el IRPF.¹² Si lo hiciera, la cuota del impuesto de

¹¹ De acuerdo con la resolución de la CNMC de 16 de diciembre de 2021, modificada parcialmente por la resolución del mismo organismo del 9 de junio de 2022, los operadores principales serían los siguientes:

- Electricidad: Endesa, Iberdrola, Naturgy, EDP y Acciona
- Gas natural: Naturgy, Endesa, Repsol, Iberdrola, CEPSA
- Carburantes: Repsol, CEPSA, BP España, Península Petróleum, Petronieves
- Gases licuados del petróleo: Repsol, CEPSA, BP España, Naturgy y Disa

¹² De acuerdo con el apartado 12 del artículo que regula el impuesto, a efectos del cálculo se utilizaría la cuota íntegra del impuesto de patrimonio, sin tener en cuenta su posible bonificación. Esto parece tratarse de un error. Véase https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/regalo-fiscal-madrid-andalucia-por-error-impuesto-ricos.html

solidaridad se reduciría hasta alcanzar el límite indicado, sin que la reducción pueda superar el 80%. El rendimiento del impuesto se destinará a financiar políticas de apoyo a los más vulnerables.

El RDL 8/23 prorroga el impuesto en tanto no se revise la tributación sobre patrimonio en el marco de la reforma del sistema de financiación autonómica (DA5.2).

• ***Nuevo impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras*** (Ley 7/2024)

- El gravamen temporal se convierte en un tributo directo que se aplicará, en principio, durante al menos tres ejercicios impositivos. El nuevo impuesto será concertado o convenido con las haciendas forales del País Vasco y Navarra. Su recaudación en territorio común se distribuirá entre las CCAA en proporción a su PIB, liquidándose en el año siguiente al de recaudación.
- El nuevo impuesto gravará el margen por intereses y comisiones derivado de la actividad desarrollada en territorio español de las entidades de crédito y otros establecimientos financieros de crédito establecidos en España y sucursales en España de entidades de crédito extranjeras. De este margen se deducirán hasta 100 millones de euros para llegar a la base liquidable, que no podría ser negativa. A esta se le aplicará un tipo marginal de gravamen creciente: 1% para los primeros 750 millones, 3,5% desde 750 hasta 1.500 millones, 4,8% de 1.500 a 3.000 millones, 6% de 3.000 a 5.000 millones y 7% por encima de 5.000 millones.
- Del resultado de la aplicación de la escala de gravamen, se podrá deducir hasta un 25% de la cuota líquida del Impuesto de Sociedades (o del impuesto sobre la renta de no residentes), sin que el resultado pueda ser negativo. Además, si la rentabilidad sobre el activo total de la entidad (ROA), calculada antes de aplicar el impuesto, fuese inferior al 0,7%, se podrá deducir de la cuota líquida un porcentaje igual a $1 - (ROA/0,7\%)$. El impuesto no es deducible de la base imponible del impuesto de sociedades.
- Para un análisis crítico, véase de la Fuente (2024).

• ***Impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud*** (Ley 7/2024).

Esta ley traspone una directiva europea que establece normas homogéneas para el cálculo de la base imponible y de los impuestos pagados en cada jurisdicción e introduce un impuesto complementario sobre las entidades constituyentes de estos grandes grupos que no soporten un tipo efectivo de gravamen de al menos un 15% en las jurisdicciones en las que operan. De esta forma, se busca reducir los incentivos de las multinacionales para desplazar beneficios a jurisdicciones con bajos niveles impositivos mediante artefactos contables, así como la erosión de los ingresos tributarios de los países donde operan estas empresas. La ley recoge acuerdos internacionales sobre imposición societaria negociados en el seno de la OCDE y el G20. La norma es compleja y será objeto de análisis en un trabajo específico.

• ***Otras medidas tributarias incluidas en la Ley 7/2024***

- *Aumento del tipo del gravamen de las rentas del capital superiores a 300,000 euros.* El tipo de gravamen se incrementa en dos puntos, desde el 28% hasta el 30%. (DF7)
- *Nuevo impuesto sobre líquidos para cigarrillos electrónicos:* Grava la fabricación, importación o venta de estos productos a partir de enero de 2025. (DF2)
- *Aumento de los tipos del gravamen del impuesto especial sobre labores de tabaco.* (DF2)
- *Reducción del IVA al 4% para el aceite de oliva y la leche fermentada.* (DF1)
- *Tipos reducidos del Impuesto de Sociedades para microempresas* (DF8). El tipo reducido para las sociedades con una cifra de negocios inferior a 1 millón de euros se reduce gradualmente hasta 2027 desde el 23% al 17% para la parte de la base imponible comprendida entre 0 y 50.000 euros y al 20% para el resto de la base imponible.

- *Compensación de bases impositivas negativas.* (DF8). Las bases impositivas negativas de años pasados pueden compensarse con las rentas positivas del período corriente, reduciendo la base imponible hasta un límite del 70% de esta. Este tope máximo se reduce ahora para las empresas de mayor facturación. Será del 50% para empresas con ingresos de entre 20 y 60 millones de euros y del 25% para empresas con ingresos superiores a los 60 millones. Una cláusula similar había existido en el pasado y se anuló por ser inconstitucional. No está claro qué se ha cambiado para evitar el problema.

- *Limitación de las deducciones por doble imposición.* (DF8) Los impuestos pagados en el extranjero por dividendos u otras rentas incluidas en la base imponible de la matriz se pueden deducir de la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades. Ahora se introduce un límite del 50% de la cuota íntegra para tales deducciones en el caso de las empresas con importe neto de la cifra de negocios superior a los 20 millones de euros.

9. Otras materias

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

“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 por el procedimiento de urgencia. Decae con la disolución del Congreso para la convocatoria de elecciones y vuelve a remitirse al Congreso en febrero de 2024 sin cambios de importancia.

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.” (CE, 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.¹³ 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

¹³ Para un análisis más detallado del texto, véase de Rus (2022).

contra la congestión y la contaminación.

Para un resumen de las principales disposiciones del Anteproyecto, véase el Boletín. Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) pp. 19-20). Para un análisis crítico más detallado, véase de Rus (2022). Sobre el Proyecto de Ley, véase de la Fuente y de Rus (2024). La principal novedad del Proyecto con respecto al Anteproyecto es la desaparición de la idea de introducir el pago por uso en la red viaria de alta capacidad.

Nuevo régimen de ayudas al transporte

- *Ayudas directas a CCAA y EELL para financiar bonificaciones del transporte colectivo urbano e interurbano.* (RDL 9/2024, arts. 18 a 31).

- De momento, para el segundo semestre de 2025.

- Las administraciones beneficiarias han de tener implantado un sistema de abonos y títulos multiviaje (más allá del billete de ida y vuelta). Si se trata de EELL con la obligación de establecer zonas de bajas emisiones, estas han de estar en funcionamiento durante 2025.

- Las ayudas financiarán bonificaciones del coste de los abonos y títulos multiviaje con respecto a su precio habitual (a 30 de noviembre de 2024), que serán del 100% para personas de hasta 14 años de edad, del 50% para la población joven (de entre 15 y 26 años) y del 20% en el resto de los casos. En este último caso, las CCAA y EELL deberán financiar con cargo a sus propios presupuestos bonificaciones adicionales de al menos otro 20%.

- *Ayudas a RENFE y concesionarios de líneas de autobús de titularidad estatal para financiar bonificaciones de abonos y títulos multiviaje de transporte.* (RDL 9/2024, arts. 32 a 35).

- De momento, para el segundo semestre de 2025.

- En cada caso, han de crearse un abono de 10 viajes y un abono mensual nominativo con importantes descuentos o precios reducidos, que serán mayores para los jóvenes. Se establecerá también un abono gratuito para menores de 15 años. En el caso de RENFE, la medida se aplicará a los servicios de cercanías y a los trayectos de media distancia considerados obligaciones de servicio público.

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

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

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). Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

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

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

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>

BOE (2023h). Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y **mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo**. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/19/7/con>

BOE (2023i). Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, **función pública**, régimen local y mecenazgo. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/19/6/con>

BOE (2023j). Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. <https://www.boe.es/boe/dias/2023/12/28/pdfs/BOE-A-2023-26452.pdf>

BOE (2024a). Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2024/12/23/9/con>

BOE (2024b). Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos

para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias. <https://www.boe.es/eli/es/l/2024/12/20/7/con>

BOE (2024c). Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2024/05/01/pdfs/BOE-A-2024-8710.pdf>

BOE (2024d). Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155/con>

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

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/02/18/100/con>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2024a). Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. Serie A: Proyectos de Ley, no. 9-1, 23 de febrero de 2024.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-136-1.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2024b). Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela. Serie A: proyectos de ley, no. 12-1, 8 de marzo de 2024.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-12-1.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2024c). Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Serie A: Proyectos de Ley, no. 19-1, 5 de abril de 2024.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-19-1.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2024d). Proyecto de Ley de información empresarial sobre sostenibilidad, mediante la que se modifican el Código de Comercio, la Ley de Sociedades de Capital y la Ley de Auditoría de Cuentas. Serie A: Proyectos de Ley, no. 38-1, 15 de noviembre de 2024.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-38-1.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2025a). Proyecto de Ley para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (procedente del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre). Serie A: Proyectos de Ley, no. 45-1, 7 de febrero de 2025.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-45-1.PDF#page=1

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>

Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE, 2022). DIRECTIVA (UE) 2022/2464 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) no. 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas

<https://www.boe.es/doue/2022/322/L00015-00080.pdf>

Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE, 2024). DIRECTIVA (UE) 2024/1760 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de junio de 2024 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760

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>

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/countersigned_es_rrf.pdf

EC (2025a). Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements. https://commission.europa.eu/document/download/0affa9a8-2ac5-46a9-98f8-19205bf61eb5_en?filename=COM_2025_80_EN.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/audien cia/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

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

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

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 (MJAET, 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

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

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2025). Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones. Informe 2/25. Madrid.

<https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/informe-sobre-la-regla-de-gasto-de-pensiones/>

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

Arruñada, B. (2023). “La protección administrativa de las relaciones financieras.” 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. (2022d). “Comentario a la Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales sobre determinadas empresas energéticas y entidades de crédito.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-20. Madrid. <https://bit.ly/3RbU0Cf>

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/3mZJH16>

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. (2024a). “El nuevo impuesto sobre los márgenes bancarios, o cómo no hacer una reforma fiscal.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-28, Madrid. <https://bit.ly/3Aummoy>

de la Fuente, A. (2025a). “Sobre la aplicación de la cláusula de salvaguarda del MEI: algunas dudas metodológicas.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2025-18. Madrid. <https://bit.ly/3DXey0B>

de la Fuente, A. y B. Arruñada (coordinadores), N. Bermejo, O. Cerqueira, M. Cervera Martínez, J. M. Fernández Seijo, M. Flores Segura, F. Garcimartin, 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 (2023a). “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 la Fuente, A. (coordinador), M. Ayuso, J. I. Conde-Ruiz, E. Devesa, J. Díaz Giménez, J. Díaz-Saavedra, R. Doménech, I. Domínguez Fabián, L. Fuster, M. A. García Díaz, J. A. Herce, S. Jiménez, J. M. Marín Viguera, C. Patxot, A. Sánchez Martín y F. Serrano (de la Fuente et al, 2023b). “Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI.” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2023-31, Madrid. <https://bit.ly/3SaymSx>

de la Fuente, A. y G. de Rus (2024). “Notas sobre el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-10. Madrid. <https://bit.ly/4a4NLtx>

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

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

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

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/3BdhSjI>

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>

García Díaz, M. A. (2024a). “Nota sobre la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo (RD Ley 7/2023).” FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-01. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-01.pdf>

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/escriba-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/escriba-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

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.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI, 2023c). Proyecciones del gasto público en pensiones. España. Madrid, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b7bd492e-0171-477a-be29-394c450162b9/Informe+Proyec_SS+2023_final.pdf?MOD=AJPERES

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MiTERD, 2025). Documento de Inventario Nacional. Gases de Efecto Invernadero. Edición 2025, España.

<https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/es-nid-edicion-2025.pdf>

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/PublicacionesSeriadas/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/>

H. Nogués y O. Conesa (2024). “El nuevo régimen de invalidez en la propuesta de reforma de la ley del suelo.” Actualidad Jurídica Uría Menéndez 65, octubre, pp. 121-30.

<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/9034/documento/AJUM-65.pdf?id=13812&forceDownload=true>

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>