SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN

APUNTES

REDUCIR LA BRECHA DE GÉNERO, AMPLIAR EL INGRESO MÍNIMO VITAL. PRINCIPALES NOVEDADES DEL REAL DECRETO-LEY 3/2021, DE 2 DE FEBRERO

2 marzo 2021
(Nº 30)

ÍNDICE

- 1.- INTRODUCCIÓN: "MÁS ESCUDO SOCIAL Y MÁS EQUITATIVO"
- 2.- CLAVES DEL NUEVO COMPLEMENTO PARA LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES: PROVISIONAL, PERO MÁS EQUITATIVO Y MENOS COSTOSO
- 3.- MÁS REFORMAS DEL "JOVEN" INGRESO MÍNIMO VITAL EN BUSCA DE SU ESTABILIDAD Y MÁS FIABILIDAD: MENOS BARRERAS DE ACCESO, MÁS FLEXIBILIDAD DE GESTIÓN
- 4.- OTRAS (TRES) REFORMAS DE MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA ¿Y MÁS ALLÁ?
- 5.- VALORACIÓN GLOBAL FINAL

Documento realizado por Cristóbal Molina Navarrete, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén, con la colaboración de la Sª de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social Confederal, Sª Confederal (Adela Carrió) y del Departamento de la Mujer Confederal

1. INTRODUCCIÓN: "MÁS ESCUDO SOCIAL Y MÁS EQUITATIVO"

Ni la pandemia decae, con una letal tercera ola, ni se frena el ritmo de leyes de urgencia dictadas para hacer frente a las devastadores consecuencias socio-laborales de ella derivadas. Si el 27 de febrero se publicaba el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de febrero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, cuya finalidad esencial –no es la única que incorpora- se centra en mantener el "escudo socio-laboral" que significan los ERTE, en tanto no retorne la ansiada normalidad económico-social para las empresas y personas trabajadoras asalariadas (y las prestaciones extraordinarias de desempleo para las autónomas), el 3 de febrero se publicó el Real Decreto-ley (RDL, en adelante) 3/2021, de 2 de febrero, porque el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otra materias en los ámbitos de la seguridad social y económico. A ritmo de una nueva "ley de urgencia" por semana, pues, reformándose, en algún aspecto, la primera por la segunda, con lo que se evidencia, así, no solo la ralentización de la recuperación sino la creciente incertidumbre, social y jurídica.

No obstante, las principales novedades incluidas en el RDL 3/2021, que centra y protagoniza nuestro análisis, tratarán, justamente, de ofrecer mayor seguridad, sea de protección social sea jurídica. De ahí que, pese a incluirse en una ley de urgencia y reconocer que tiene una pretensión de provisionalidad (ej. el complemento para la reducción de la brecha de género), buena parte de ellas nos acompañarán durante largo tiempo (será el caso, lamentablemente, del referido complemento). Incluso tienen una vocación indefinida, como sería el caso del Ingreso Mínimo Vital (IMV), también la calificación –por fin- como enfermedad profesional (EP, en adelante), no ya accidente de trabajo, del contagio por covid19 de todas las personas profesionales sanitarias y socio-sanitarias, cuando sea consecuencia de su actividad laboral. Aquí se analizará con detalle, con ánimo clarificador, tanto el complemento para la reducción de la brecha de género como las –enésimas- cambios en el IMV. Pero también se hará una breve incursión por las demás novedades relativas a la seguridad social.

Como reconoce la norma con valor de ley en su preámbulo, cuatro –no tres, como nos dice- serían los objetivos o fines perseguidos. A saber:

1) **Reforzar la viabilidad de un sistema de Seguridad Social que reduzca al mismo tiempo la brecha de género en pensiones**. A tal fin rediseñará el art. 60 TRLGSS.

2) **Mejorar los mecanismos de protección en favor de los colectivos que más lo precisan** (las personas y grupos especialmente vulnerables o "más débiles" socialmente). A este fin (leyes de garantía social de las personas más débiles) dos serán las reformas básicas:

a) **Nueva modificación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV**. Se centra, en lo esencial, tanto en eliminar barreras de acceso –ante el notable menor número de personas beneficiarias de las estimadas de inicio por el propio Gobierno-, cuanto en mejorar la gestión, ante las rigideces surgidas en estos meses y su notable fiasco. A estos efectos, como se verá, incluso se incorpora, junto a una mayor presencia de los servicios sociales autonómicos (cooperación de los diferentes niveles de administración pública), la cooperación "privada", si bien a través del "tercer sector" y de forma –en principio- excepcional y transitoria (cinco años). A tal objetivo se les atribuye la cualidad de entidad mediadora social del IMV, siempre que se incluyan en el registro que a tal fin se crea.

b) R**eforzamiento** (mejor nivel de intensidad protectora y mayor seguridad jurídica) **del régimen de incapacidad temporal del personal sanitario y sociosanitario.** Para ello se reconoce su carácter de enfermedad profesional cuando el contagio por la covid19 se produzca en el ejercicio de su actividad.

3) **Garantizar la suficiencia de los recursos de familias y personas autónomas**. Para ello prevé:

a) **Facilitar a las personas trabajadoras autónomas el acceso a la prestación por cese de actividad extraordinaria**, mediante una presunción de la caída de ingresos. A tal fin se le descargará de la necesidad de probar la reducción de la actividad en determinados supuestos (se modifica el art. 5 del RDL 2/2021)

b) Ampliación del plazo para que puedan disfrutar de moratorias hipotecarias y otorgando avales públicos a través del ICO (Título II RDL 3/2021)

4) **Asegurar la –maltrecha- asistencia sanitaria ante las dificultades de cobertura derivadas de la persistente pandemia.** A tal fin, se facilita –en línea con lo previsto en las normas que vienen declarando el estado de alarma- **el retorno a la vida activa de las personas profesionales sanitarias jubiladas**, compatibilizando la nueva contratación con su pensión pública

2. CLAVES DEL NUEVO COMPLEMENTO PARA LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES: PROVISIONAL, PERO MÁS EQUITATIVO Y MENOS COSTOSO

La "brecha de género en pensiones" constituye uno de los principales desequilibrios de la acción protectora de la Seguridad Social, no solo en España, pues reflejaría la discriminación histórica y estructural de las mujeres en el mercado de trabajo por la asunción prevalente del trabajo de cuidar (no remunerado, pero también el -

pobremente- remunerado), como recuerda el preámbulo del RDL 3/2021, con lo que ello supone de infravaloración de la "economía del trabajo reproductivo" o "trabajo de cuidar". En todos los países europeos se constata de forma fehaciente que la maternidad perjudica la trayectoria laboral de la mujer ("carrera de seguro") en su etapa en activo: a más descendencia, menor cotización y, por tanto, menor pensión. Sin embargo, la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto WA) ignoró por completo esta realidad y consideró el art. 60 TRLGSS (complemento por maternidad o por aportación demográfica) discriminatorio para "el varón": «…los hombres que se encuentran en una situación idéntica no tienen derecho a tal complemento…».

La discriminación histórica y estructural de las mujeres en el mercado laboral no se da solo por la asunción prevalente del trabajo de cuidar, si bien es una de las grandes causas de la misma. Tal y como está redactado parece que es la única causa.

Si bien la Sentencia del TJUE ignoró la circunstancia aludida, lo cierto es que la redacción del art 60 tampoco era muy afortunada, ya que la referencia a la aportación demográfica no era exactamente la motivación real de este complemento de maternidad, y ciertamente la aportación al crecimiento demográfico ha necesitado de la aportación tanto de hombres como de mujeres. Cosa distinta es quien se encarga después de los cuidados, como se compatibiliza esto con el trabajo, y los efectos que para la carrera de cotizaciones tiene y ha tenido la tarea de cuidado de hijos.

Más allá de desvelar algo que las personas estudiosas del tema habían ya anticipado, que la redacción de esta norma fue precipitada y muy defectuosa técnicamente, carne de cañón para el TJUE (defensor de una igualdad formal), lo cierto es que **esa sentencia colocó a España en una situación muy complicada de sostener**: se veía obligado a **pagar mucho más para corregir este desequilibrio, sin que pudiera lograrlo**, **al revés, lo agravaba**, porque percibían mayor pensión quienes ya cobraban más (los hombres). Todo un desaguisado. De ahí la necesidad, y urgencia, de proceder a su radical redefinición, para convertirlo en un instrumento eficaz en la reducción de la brecha de género (equidad), a un coste asumible (valor de la sostenibilidad). Un equilibrio entre la legitimidad de acciones positivas y viabilidad financiera que encuentra nítida plasmación en las Recomendaciones del Pacto de Toledo, recientemente renovado.

El TJUE no solo ha sido defensor de la igualdad formal. Ha tenido a lo largo de la historia sus idas y venidas. Si bien es cierto que por ejemplo con las acciones positivas fue en una primera sentencia conservador y limitativo, también lo es que trató de corregirlo con sentencias posteriores y que no puede obviarse el importantísimo papel que desempeñó en el desarrollo del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo y en conceptos fundamentales para su aplicación como los de discriminación directa o indirecta, entre otros, o el alcance del significado de dicho principio más allá de la igualdad formal. La afirmación de que el TJUE es defensor de la igualdad formal, tal y como se recoge en el documento no la podemos compartir.

La nueva redacción del artículo 60 TRLGSS (y su réplica para el régimen de clases pasivas en la disposición adicional decimoctava de la Real Decreto-legislativo 670/1987) se acerca a esos objetivos. A la mayor equidad del sistema público de pensiones en términos de género a coste razonable, incluso reducido (el resultado será más que la neutralidad financiera de la reforma -700 millones de Euros anuales- una reducción del coste anterior, sin perjuicio de que el "viejo" complemento de maternidad se mantenga transitoriamente para quienes ya lo percibían), suma una mayor seguridad jurídica, conformándose con las exigencias del TJUE, para reducir el riesgo de nuevo revés judicial. Por eso, abre la puerta al varón que acredite un perjuicio en su carrera de cotización análogo al de las mujeres por hallarse en una situación individual comparable.

En apretada síntesis, las características más relevantes del nuevo complemento para reducir la brecha de género en pensiones (se establece como el porcentaje que representa la diferencia entre el importe medio de las pensiones de jubilación contributiva causadas en un año por los hombres) son las siguientes. A saber:

a) **Finalidad:** no es ya un sucedáneo a las viejas primas de natalidad, sino la compensación por un daño o perjuicio sufrido por quienes más protagonizaron el trabajo reproductivo, es decir, el trabajo de cuidar no remunerado. De ahí el cambio de nombre, incluso.

b) **Personas beneficiarias:** principalmente las mujeres (es una acción positiva), porque no solo será la que acredite, de facto, un mayor perjuicio en su carrera de cotización social ante su protagonismo en el trabajo -no remunerado- de cuidar, sino que, en caso de que ninguno de los progenitores lo acredite, el «complemento» lo percibirá la mujer (ni que decir tiene que esta es una ventana abierta a una eventual impugnación judicial).

Ahora bien, si, de facto, el progenitor varón acredita ese mayor perjuicio, será él el titular del complemento -solo puede cobrarlo un progenitor-. No es, pues, exclusivo de mujeres (si bien se prevé que dé acceso a unas 30.000 mujeres más). Cuando ambos progenitores lo sean del mismo sexo (ej. adopción), lo percibirá el que acredite mayor perjuicio en la carrera de seguro (cotización), esto es, la persona que tenga una pensión menor. Quedan excluidos del beneficio quienes estén privados de la patria potestad (madre o padre), así como los padres condenados por violencia de género.

c) **Situación protegida**: No la es propiamente, frente a la anterior redacción, el número de personas descendientes que se tiene (antes más de dos), sino el concreto perjuicio que tal hecho sociodemográfico produce en la carrera de seguro de una persona trabajadora a lo largo de su actividad.

Eso sí, para las mujeres, se presume, atendiendo al dato real, mientras que para los hombres se les exige prueba de una de estas dos circunstancias -son alternativas, no cumulativas:

1) Si se trata de causar una pensión de viudedad, que también se cause pensión de orfandad.

2) Si es respecto a la pensión de jubilación o IP, que el padre haya interrumpido su la carrera profesional, o se haya visto dificultada, con ocasión del nacimiento o de la adopción, de este modo -en ambos casos la pensión debe ser inferior a la de la madre-:

   - Para personas descendientes (hijo o hija) nacidas/adoptadas hasta 31 de diciembre de 1994: más de 120 días sin cotización entre los 9 meses anteriores al nacimiento (o resolución judicial, si es adopción) y los 3 años posteriores a dichas fechas.

   - Nacimiento/adopción posterior al 1 de enero de 1995: la suma de las bases de cotización de los 24 meses siguientes al del nacimiento (o resolución de adopción) sea inferior, en más de un 15%, a la de los 24 meses inmediatamente anteriores.

d) **Cuantía**. Si antes se establecía con un porcentaje sobre la pensión, a partir de la segunda persona descendiente, lo que hacía que cobrase más quien más pensión tenía, ahora es **una cuantía fija por igual para todas las personas beneficiarias, a partir de la primera persona descendiente y hasta la cuarta.**

En términos legales generales, el importe del complemento se fijará en la correspondiente LPGE y tiene un tope: estará limitada a cuatro veces el importe mensual fijado por hijo o hija, siendo revalorizable. Se precisa que únicamente se computarán las personas descendientes que con anterioridad al hecho causante de la pensión correspondiente hubieran nacido con vida (de este modo se pone fin a la polémica judicial, pues en unos casos se admitía también los nonatos) o hubieran sido adoptadas. En términos concretos, la cuantía se fija en 378 Euros anuales por cada una de las personas descendientes (hijo/a), 27 Euros mensuales, a percibir en 14 pagas (Disposición Adicional 1ª RDL 3/2013). En caso de cuatro personas descendientes será de 1.512 € anuales, que funciona como tope máximo.

Es útil recordar aquí que quienes en la fecha de entrada en vigor del nuevo complemento estuvieran percibiendo el complemento por maternidad por aportación demográfica al que sustituye el nuevo, lo seguirán percibiendo. El de maternidad es incompatible con el nuevo complemento que pudiera corresponder por el reconocimiento de una nueva pensión pública, pudiendo las personas interesadas optar entre uno u otro (disposición transitoria 33ª TRLGSS).

Asimismo, es interesante advertir que el importe del complemento no será tenido en cuenta en la aplicación del límite máximo de pensiones. Tampoco tendrá la consideración de ingreso o rendimiento de trabajo en orden a determinar si concurren

los requisitos para tener derecho al complemento por mínimos. Tiene la naturaleza de pensión contributiva, si bien su financiación -uno 700 millones € anuales- se hará por transferencia del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social, puesto que responde a un principio de solidaridad social debida (Disposición adicional 36ª TRLGSS).

Menos justificación tiene una previsión legal según la cual, cuando la pensión contributiva que determina el derecho al complemento se cause por totalización de períodos de seguro a *prorrata temporis*, en aplicación de normativa internacional (por lo que implica situaciones de movilidad o desplazamientos), el importe real del complemento será el resultado de aplicar a la cuantía a la que se refiere el apartado anterior, que será considerada importe teórico, la prorrata aplicada a la pensión a la que acompaña. Entendemos que se trata de una medida que perjudica a las mujeres extranjeras en España y no parece coherente con su fijación ahora a través de una cuantía fija, sin perjuicio de que será poco probable que en su país de origen cuente con un tipo de complemento análogo.

e) **Modalidades de pensión incluidas para el complemento**. Se reconoce en toda modalidad de pensión (jubilación, incapacidad permanente y viudedad), salvo la parcial (aunque "se reconocerá el complemento que proceda cuando desde la jubilación parcial se acceda a la jubilación plena, una vez cumplida la edad que en cada caso corresponda").

Aquí hay que subrayar una novedad importante. También se incluye la jubilación anticipada en su modalidad voluntaria, antes excluida. Se trata de una mejora del proyecto gubernamental en la que ha sido decisiva la crítica constructiva de la UGT, pues en la versión presentada ante los interlocutores sociales se mantenía. El preámbulo de la norma de urgencia así lo reconoce.

f) **Eficacia temporal:** tiene un carácter transitorio y periódicamente revisable.

A fin de hacer un "guiño" a la doctrina comunitaria, como acción positiva que es, no tiene una vigencia indefinida, sino estrictamente temporal, por cuanto carecería de razón de ser lícita si se mantuviese aún logrado el objetivo que persigue, reducir la brecha de género en pensiones. Por tanto, se prevé hasta tanto esa brecha pudiera ser "razonable" y se sitúa en el 5 por cien (Disposición adicional 37ª TRLGSS). En esa misma senda, y, de nuevo, por directa aportación de la UGT, se fija un sistema de revisión periódica (cada 5 años) en el que se da entrada a los interlocutores sociales (en el proyecto inicial no había esta revisión, quedando en manos del Gobierno, que solo contemplaba derogarlo una vez se alcanzara el objetivo de reducción de la brecha al 5 por cien). De este modo, no solo se da una mayor participación social en la suerte de este instrumento de equidad, compromiso de todas las instituciones (también los sindicatos lo son, ex art. 7 CE), sino que se facilita un ajuste más preciso del instrumento al fin, mejorando su eficacia y su seguridad jurídica -legitimación frente al TJUE-.

También aquí ha sido sensible, el Gobierno, a las reivindicaciones sindicales, lo que no siempre sucede, como vamos a ver en algún aspecto muy importante respecto del IMV.

Valoración atendiendo a sus efectos prácticos: una razonable buena regulación, muy limitada eficacia en términos de equidad de género

Dejando de lado aquí un análisis más técnico-jurídico (la regulación es tendencialmente completa y de afinada técnica, muy superior al anterior, sin perjuicio de algunas cuestiones que podrían mejorarse y que generan dudas aplicativas, que exigirán correcciones de futuro al hilo de su aplicación, también en los tribunales), ahora concluiremos este análisis con una valoración de su eficacia real. Al respecto, de un lado, **debe valorarse positivamente que se fije una cuantía fija desde la primera persona descendiente**, porque eso supone que **mejorará la protección en pensiones más bajas**, si bien conllevará una reducción en las más altas (no nos parece injusto, sino equitativo dentro de un sistema de reparto y exigido de garantías de viabilidad financiera). De este modo, mejorará el efecto redistributivo. De otro lado, **debe merecernos una crítica negativa lo reducido de sus efectos correctores de la brecha de género.**

Piénsese que la pensión media de jubilación de las mujeres en enero 2021 es de 905,50 Euros (100 Euros más que en abril 2020), mientras que la de los hombres es de 1360, 77 Euros (unos 130 Euros más que en abril de 2020)[1], por lo tanto, la brecha de género sigue siendo del 30 por cien: **unos 455 Euros al mes, unos 6.370€ año (14 pagas)**. El complemento representará unos **57€ al mes** (dos hijos-as), apenas **800€** anuales (14 pagas). Parece claro que, en términos absolutos, la cuantía es baja, en realidad muy baja, pero, en términos relativos, además de que será inferior, en muchos casos a la anterior (es el efecto no solo financieramente neutro, sino reductor, de la reforma, que anotamos de inicio y que no nos parece justo), es manifiesto que resultará ineficaz en el medio plazo.

En consecuencia, su efecto reductor real de la brecha de género se pone claramente en cuestión. De ahí, la gran importancia del mecanismo de revisión periódica exigido sindicalmente, una manera de pujar para que, a no tardar demasiado, y en otra coyuntura, se haga un esfuerzo mayor por la debida equidad de género en pensiones. No obstante, se precisa una reforma más profunda, también más generosa, del sistema público de pensiones para hacer creíble el fin de la corrección de la brecha de género en pensiones (ej. deficitario sistema de integración de lagunas). La indudable mejora reguladora, también en términos de seguridad jurídica, no puede hacer ignorar su cuantía insuficiente (de media será inferior al precedente, aunque en ello haya elementos redistributivos, además de objetivos de viabilidad financiera, no

[1] https://revista.seg-social.es/2021/01/26/la-nomina-de-las-pensiones-contributivas-de-enero-se-situa-en-10-08770-millones-de-euros/

despreciables), y, que su eficacia reductora-correctora de la brecha de género es muy limitada

3. MÁS REFORMAS DEL "JOVEN" INGRESO MÍNIMO VITAL EN BUSCA DE SU ESTABILIDAD Y MÁS FIABILIDAD: MENOS BARRERAS DE ACCESO, MÁS FLEXIBILIDAD DE GESTIÓN

Una mejora de la calidad reguladora que, desde luego, no puede predicarse del IMV, cuya nueva reforma (más de media docena ya desde que se aprobó en mayo) evidencia las carencias, tanto de diseño como de intensidad protectora, de esta nueva prestación no contributiva del sistema público de pensiones, crucial en la lucha contra la -excesiva- pobreza severa en España. Cada vez que el gobierno reforma el IMV está reconociendo que su diseño inicial fue demasiado improvisado y que tampoco sus posteriores reformas, en la dirección, por lo general, de doble mejora, en su ampliación del ámbito subjetivo de cobertura y en su gestión, consiguen pergeñar un modelo capaz de dar una razonable seguridad o estabilidad al modelo. Improvisación en su diseño e incertidumbre en su funcionamiento práctico que, además, genera enorme inquietud, entre otras cosas porque **produce algunas contradicciones poco comprensibles,** como el que s**u cuantía mínima individual (5.538€ para 2020) en su norma reguladora siga siendo inferior a las pensiones no contributivas, mientras que debe revalorizarse** conforme a estas **(5.669€ para 2021), según la LPGE para 2021 y parece hace -es lo normativamente debido[2]-**.

En consecuencia, la situación actual de deficiencia reguladora agrava la ya baja intensidad protectora del mecanismo gubernamental, desde luego valorable positivamente en su existencia, por su absoluta necesidad y justicia social, pero alejado de lo que nuestro país exige y necesita realmente. Por lo tanto, también esta prestación requiere de una reforma mucho más sosegada y dialogada socialmente, también parlamentariamente -ahora se tramita un proyecto de ley a tal fin, si bien no se entiende cómo no ha salido ya, evitando algunos de los problemas aplicativos actuales-, sin merma de su operatividad inmediata.

Sea como fuere, el RDL 3/2021 tiene el mérito de evidenciar esta necesidad de mejoras de protección, son solo de gestión. Por eso, ha vuelto a incidir sobre dos elementos en torno a los que lleva aglutinando los sucesivos cambios parciales del mecanismo del IMV. A saber:

[2] El mínimo del IMV para una unidad unipersonal de convivencia, para una persona individual es de **5.639 Euros año**. http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7?changeLanguage=es

1) **La eliminación de barreras de acceso al IMV**, reduciendo el efecto excluyente (téngase en cuenta que el porcentaje de personas y unidades de convivencia beneficiadas es muy inferior al augurado por el propio Gobierno).

2) **La mejora de la gestión de la prestación del IMV**. Pese a prometérselas muy feliz, con el diseño Big Data, el IM está encontrando obstáculos de tramitación de muy diversa índole, sea por la imprevisión del volumen de personal adecuado a la más que previsible gran demanda sea por la desconfianza inicial a la colaboración autonómica -y local-.

En síntesis, las principales novedades de esta nueva regulación -no será la última este año- del IMV pueden agruparse así. A saber:

1) Mejora del campo de cobertura o ámbito subjetivo de protección del IMV: ampliación de la protección de situaciones de exclusión social individualizadas y de unidades de convivencia atípicas, pero crecientes en la realidad.

Es evidente que la razón principal por la cual hay un porcentaje tan bajo de personas con el derecho al IMV reconocido, pese a que las situaciones de necesidad son superiores, es porque el requisito más importante, la prueba de necesidad, la acreditación de los requisitos legales de vulnerabilidad económica (umbrales de renta y/o patrimonio establecidos para el acceso) sigue siendo un muro demasiado elevado para escalarlo, máxime en una coyuntura tan crítica. Y, de momento, ese muro no se ha rebajado. Ahora bien, junto a este efecto excluyente, se han venido poniendo de manifiesto otros que agrandaban la brecha entre lo estimado por el Gobierno (que se beneficiaran unas 500.000 unidades de convivencia, en torno a 2,5 millones de personas) y lo que realmente beneficiados hoy (apenas unas 160.000 unidades de convivencia, sobre medio millón de personas -casi el 50 por cien de ellas menores, lo que pone de relieve la incidencia extrema en España de la pobreza infantil-), revelándose también obstaculizadora las condiciones de gestión del IMV. Diseño restrictivo del IMV y limitada operatividad convergen en el deficiente funcionamiento -alejándolo de ese “higo de gestión administrativa” del que le gusta presumir al Ministro de Seguridad Social, si bien luego reconoce la realidad y es que no es lo que esperaban, de todos modos-, sumándose a su insuficiencia protectora (bajo nivel de intensidad)[3].

[3] El Gobierno reconoce igualmente que de no introducir nuevos cambios jamás se alcanzaría el horizonte: Escrivá modificará el ingreso mínimo vital porque de lo contrario "no llegará ni de lejos" a la meta de 850.000 familias. https://www.eldiario.es/economia/escriva-adelanta-cambios-ingreso-minimo-vital-contrario-no-llegara-lejos-objetivo-850-000-familias_1_6478441.html

Para mejorar el acceso de más personas y unidades de convivencia[4], ampliando la capacidad para adquirir la condición de beneficiarias (**el diseño de las unidades de convivencia** -art.6- **no fue adecuado y conlleva exclusiones del IMV indebidas**), se han realizado cambios legales -sustantivos y de ubicación normativa-, en el Real Decreto-ley 20/2020, IMV. A saber:

a) **Reconocer la condición de personas beneficiarias del IMV también a aquellas usuarias de prestaciones residenciales en establecimientos financiados con fondos privados**, pues antes solo se reconocían estas situaciones en residencias públicas (art. 4.2 RDL IMV). El Gobierno reconoce ahora que hay personas en situación de exclusión social que, por razón de la titularidad privada de estos recursos de los que hacían uso, quedaban extramuros del IMV.

b) **Elimina otra barrera de acceso al IMV**: el límite de dos titulares del IMV en una misma vivienda (art. 5.2). Nacida como una expresión de sospecha de fraude esta limitación si se facilita la acumulación de titulares en una misma unidad de convivencia, ahora reconoce la ley una evidente realidad, más acuciante en situación tan desfavorable: varias personas en situación de vulnerabilidad buscan una forma de compartir gastos, como es agruparse en una misma vivienda, incluso más de dos personas titulares.

c) **Se incluyen en el ámbito subjetivo de protección determinadas situaciones especiales de empadronamiento** (art. 6.1, nuevo último párrafo RDL 20/2020, en relación con el su nuevo art. 6 ter). Se es coherente con las reglas reguladoras de este instrumento y dirigidas a ampliar su cobertura para atender una tipología de situaciones relativamente nuevas o en ascenso (Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal).

Particularmente, se incluyen[5] supuestos de (1) ***empadronamiento en establecimientos colectivos*** y (2) ***el empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio***. Esta reforma legal hace primar, pues, la realidad de situaciones de necesidad a tutelar sobre las precauciones para evitar el fraude, sin duda muy presentes en el diseño inicial del IMV y que la evaluación (según un discutible, pero perceptible, "método ensayo-error") casi diaria está poniendo de relieve que tiene efectos excluyentes relevantes. La realidad

[4] Otros obstáculos significativos, como el estar inscrito previamente como demandante de empleo, según motivo de rechazo inicialmente, ya se corrigió. Y ahora se ha convertido no en requisito previo, sino de conservación del IMV ya reconocido.

[5] "Cuando en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las personas figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, figuren empadronadas en un domicilio ficticio, será de aplicación lo establecido en el artículo 6 ter".

de residencia en centros colectivos y el denominado "sinhogarismo o residencia en infraviviendas" están a la orden del día, más con la pandemia y requieren un tratamiento especial, distinto al del régimen general de empadronamiento (artículo 19 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo).

d) **Redefine y amplía las situaciones especiales** en las que personas en riesgo de exclusión social pueden ser beneficiarias del IMV, bien sin integrarse en una unidad de convivencia o, en su caso, integradas en una unidad de con vivencia independiente (nuevo art. 6 bis).

Se incluye aquí situaciones tales como tener la condición de mujer víctima de violencia de género que haya abandonado su domicilio familiar habitual, acompañada o no de sus hijos/as, haber iniciado los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, o haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado inhabitable por causa de accidente o fuerza mayor. Además, se autoriza al Gobierno a que, por vía reglamentaria, se amplíen otros supuestos (deslegalización de la tutela), lo que no deja de generar inquietud por la incertidumbre que crea tal habilitación, pues debería ser la ley la que los establezca. En todo caso, se establece un límite temporal a esta consideración especial: todos estos casos, salvo en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, la valoración como unidad de convivencia independiente tendrá carácter temporal (3 años).

e) **Se prevén también supuestos especiales de consideración del domicilio (**ej. los usos individuales de una habitación de hotel, probado por contrato, o por una unidad de convivencia; uso exclusivo de zonas concretas de un domicilio -art. 6 ter-)**, a fin de permitir el acceso a la prestación a personas solas en situación de exclusión social que convivan con otras personas solas o unidades de convivencia y que no tengan vínculos de parentesco** (art. 6 quater).

2) Ampliación de los sujetos y mecanismos de cooperación en la tramitación del IMV, ante la constatada complejidad de la realidad y las insuficiencias del servicio estatal a tal fin, también por deficiencias de plantilla en el Ministerio.

En una segunda línea de intervención reformadora, también transitada anteriormente, el Gobierno vuelve a reconocer que la complejidad de la realidad de las personas potenciales beneficiarias de la prestación le desborda por completo, pese a su previsión Big Data. Por eso, la también inicial desconfianza, o preterición, de los servicios sociales autonómicos, salvo en el caso del País Vasco y de Navarra, a las que se previó desde el inicio de la encomienda de gestión, ha ido dando paso a una creciente participación de otros "agentes sociales" en la tramitación. Primero fueron los servicios sociales públicos autonómicos, que siguen recibiendo una creciente delegación de responsabilidades (acreditación de requisitos de acceso). Ahora, con la reforma, **se incluyen las entidades**

del tercer sector acreditadas -mediadores sociales del IMV- **para poder certificar la existencia de determinadas situaciones particulares**. Se da otro salto, pues.

Cierto, consciente el Gobierno de las repercusiones que supone esta decisión de acudir, en un tiempo de cierta "desesperación institucional" por la ralentización protectora del IMV, aun tipo de cooperación "privada", si bien no mercantil, claro, sino "social", no lucrativa, prevé que sea excepcional y transitoria. Pero, en todo caso, significa que reconoce que no cuenta con todos los recursos de personal público, ni estatal ni autonómico, suficientes para la demanda creada por el IMV:

"La figura de los mediadores sociales del ingreso mínimo vital constituye un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación que se hace necesaria durante los primeros cinco años desde la entrada en vigor de esta norma, para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación, la acreditación de determinados requisitos exigidos para el acceso a la misma".

En síntesis, dos son las líneas de reforma introducidas por el RDL 3/2021 a este fin:

a) Se amplía el papel de los servicios sociales en esta tramitación del IMV

Y ello en un doble ámbito:

- De un lado, respecto de la certificación de requisitos -todos menos la vulnerabilidad de tipo económico, que sigue siendo bastión estatal, siendo el requisito de efectos excluyentes más significativos- a cargo de los servicios sociales autonómicos (dos nuevos apartados en el art. 19 RDL 3/2021).

De este modo, se requerirá, para el acceso a la prestación, certificado de los servicios sociales con el fin de acreditar la residencia colectiva, el carácter no permanente de la prestación de servicio residencial, el domicilio real de una persona que alegue no vivir donde consta en el empadronamiento o la inexistencia de vínculos cuando en el mismo domicilio, a parte de los solicitantes de la prestación, residan otras personas. El mantenimiento de los informes debe hacerse con carácter anual.

- De otro lado, también se incorpora una reforma de la notificación de la resolución a personas sin domicilio, para que sean efectuadas en los servicios sociales del municipio o en su caso en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas (art. 25.3 RDL 3/20021), así como la inclusión de la obligación de los ayuntamientos (y las entidades del Tercer Sector de Acción Social) de comunicar al INSS los cambios de domicilio en los supuestos de personas sin domicilio en cuya sede se encuentren empadronados (nuevo artículo 19 bis; art. 33 bis).

b) **Refuerza la cooperación externa en la tramitación con el reconocimiento del papel de las ONG como entidades mediadoras del IMV (nueva disposición transitoria octava).**

Como se decía, es evidente que la mayor novedad en este ámbito está en el reconocimiento del papel del Tercer Sector o sector no lucrativo, las denominadas ONG, cuyo papel en la acción asistencial ha sido muy relevante en el pasado, pero también muy ambivalente, en el trámite y gestión del IMV. Aunque transitoriamente -de inicio- así se reconoce en la nueva disposición transitoria introducida, la octava, intitulada: Colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social en la gestión de la prestación de IMV. En suma, la figura de la colaboración externa no pública, si bien no mercantil, claro, sino de acción solidaria o "no lucrativa", y debidamente acreditada, entra en escena también en el IMV.

A tal fin, se regulan los requisitos sustantivos para que una entidad pueda considerarse mediadora social del ingreso mínimo vital. Esta condición se obtendrá mediante la inscripción en el registro específico que se crea. La inscripción en el mismo se realizará por medio de resolución de la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social previa acreditación de todos los requisitos requeridos para la misma. El mantenimiento de los requisitos que permitieron la inscripción en el registro deberá acreditarse con carácter anual. Veremos la suerte de esta figura, con la que estamos absolutamente en contra desde UGT y que ya expusimos en el proceso de consulta previo al Real Decreto que dio origen al Ingreso Mínimo Vital y de lo que recientemente nos hemos vuelto a quejar, ante el Ministerio, contra la entrada del Tercer Sector debido a la deficiencia de los servicios públicos de acción social. Pensamos en UGT, y así lo hemos traslado, que esta deficiencia evidente de dotación de nuestros servicios públicos debería ser una motivación para reforzar y mejorar con recursos materiales y humanos y no optar por dar entrada a la gestión al ámbito privado, en definitiva, al Tercer Sector.

Valoración global: una nueva reforma en la dirección correcta, pero con deficiente regulación técnica e insuficiente para alcanzar el objetivo de prevención-erradicación de la pobreza, aún severa, así como con nuevas sombras de gestión.

A la visa de estas nuevas modificaciones -que no serán las últimas de este año, seguro- es más que evidente que el Gobierno reconoce las persistentes deficiencias del IMV, tanto en su diseño legislativo (regulación) como en su operatividad práctica (gestión). Desde luego que es loable que se haga una evaluación tan constante de tales déficits y se intente poner remedio, en una línea de mejora de la protección. Por tanto, el sentido de fondo de las reformas es positivo. Ahora bien, genera una extraordinaria zozobra comprobar que el mecanismo no alcanza ni una mínima estabilidad, y seguridad, ni siquiera en el diseño más prudente en vigor, que incorpora una protección de intensidad reducida. **Recuérdese que su cuantía mínima no está adecuada a la exigencia de la**

doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales y a Carta Social europea revisada. La firma –5 de febrero 2021- del protocolo de reclamaciones colectivas de 1996 permitirá a los sindicatos ponerlo en evidencia.

Aunque tiene una importancia práctica ahora menor, por cuanto **se deduce del artículo 10 del RDL 3/2021 que el IMV, como prestación no contributiva, debe revalorizarse, y así se hace al 1,8 por cien este año,** la previsión en ese mismo precepto de una cuantía mínima para personas beneficiarias individuales es pernicioso y puede inducir a error. Por lo que bien haría el Gobierno en impulsar un diseño legislativo -previo Diálogo Social y con debate parlamentario- más confiable, a fin de poder disponer de una experiencia realmente a la altura del tiempo y, sobre ella, con mayor madurez y experiencia, así como en otra coyuntura, establecer una nueva ordenación que mejore su protección en intensidad (insistimos en que no es conforme con el compromiso europeo, que hemos ya ratificado y que podrá denunciarse directamente por la vía sindical desde ya, una vez ratificado el referido protocolo), también su coherencia y racionalidad.

4. OTRAS (TRES) REFORMAS DE MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA ¿Y MÁS ALLÁ?

Aunque las dos analizadas son las más relevantes, no son las únicas reformas de mejora de la acción protectora del sistema de Seguridad Social que contempla el analizado RDL 3/2021. Como ya se dijo, incluye otras tres. A saber:

a) Una doble modificación de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad para las personas autónomas, a su vez apenas reformada con el RDL 2/2021 (art. 4 RDL 3/2021). Así, de un lado, **se vincula el cese de la obligación de cotizar al mes en que se presenta la solicitud de la prestación** (modificación del art. 5.9, párrafo segundo del RDL 2/2021; disposición transitoria segunda). De otro, se alivia la prueba de la reducción de actividad que da acceso a la prestación por cese para las personas trabajadoras autónomas que tributen por estimación objetiva, cuando el número medio de personas trabajadoras en alta sea inferior en más de un 7,5 % al número medio correspondiente al segundo semestre de 2019 (art. 7, 5 2º y disposición adicional 2ª RDL 2/20231).

b) **Compatibilidad plena de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de las personas profesionales sanitarias, en virtud de la previsión del Real Decreto 926/2020, 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma** (art. 5 RDL 3/20321).

Una vez más comprobamos cómo una evidente deficiencia -fruto de las leyes de austeridad, tan perniciosas- del servicio público de salud (Sistema Nacional de Salud -

SNS-) lleva a remedios excepcionales, como la llamada al retorno laboral, voluntario, de personas ya en situación de jubilación.

Es muy meritorio el gesto, pero convendría dotar convenientemente el SNS con el volumen de personal adecuado para una protección de calidad asistencia sanitaria, y en todo caso suficiente.

c) **Calificación como Enfermedad Profesional -por fin- de las prestaciones causadas por las personas profesionales sanitarias y sociosanitarias que, durante la prestación de sus servicios, contraigan la covid19 por tal causa** (artículo 6 RDL 3/20321).

En relación con esta última cuestión, conviene llamar la atención sobre dos aspectos de gran relevancia, a mi juicio. De un lado, si bien no se produce de forma específica, sí ha de entenderse tácitamente derogada (disposición derogatoria única) la previsión de la disposición adicional cuarta del RDL 28/2020, 22 de septiembre, que consideraba como contingencia profesional "derivada de accidente de trabajo a las enfermedades padecidas por el personal que presta servicio en centros sanitarios o sociosanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-CoV2 durante el estado de alarma". Ahora será desplazada esta regulación por la consideración como accidente de trabajo. De otro, la nueva regulación parece contener dos tipos de límites, en el plano subjetivo (colectivos profesionales protegidos) y otra temporal (parece contemplarse como excepcional, vinculado a la pandemia) que, sin embargo, debieran ponerse en cuestión ("cuarentena jurídica").

En el plano de las limitaciones subjetivas, la norma parece acotar los profesionales que se benefician de esta protección reforzada de forma estricta (sanitarios y sociosanitarios). Lo que desde, el plano social es absolutamente injustificable dado el importante elenco de colectivos que se encuentran en una situación análoga, por lo que ni contempla otros profesionales que intervienen en estos servicios, pese a tener contacto muy cercano con el virus (ej. personas trabajadoras de ambulancias y personal de limpieza de en régimen de contratas y subcontratas), ni, mucho menos, otros profesionales de servicios bien diferentes que también tienen ese contacto directo. A mi juicio, tales omisiones no deben ser un obstáculo impeditivo para el reconocimiento, aún en sede judicial, no ya solo del carácter profesional de la contingencia (como accidente de trabajo que sería ex art. 156 TRLGSS), sino incluso, según el tipo de actividad, como enfermedad profesional, conforme a la normativa que ya está vigente en esta materia de riesgos biológicos en el trabajo. Así, como vendo defendiendo desde hace tiempo, hay un marco normativo suficiente para avanzar, al margen de esta nueva previsión, bienvenida, sin duda, en esa calificación como EP. En este sentido destaca:

- En el ámbito nacional, el Anexo 1, Grupo 3, Agente A, Subagente 01, del RD 1266/2006[6].

- En el ámbito comunitario: la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión de 3 de junio de 2020 por la que se modifica el anexo III de la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la inclusión del SARS-CoV-2 en la lista de agentes biológicos que son patógenos humanos conocidos y la 2019/1833 de la Comisión. Esta última transpuesta por Orden TES/1180/2020, de 4 de diciembre (adapta en función del progreso técnico el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo).

En lo que concierne a la evidencia "aparente" limitación temporal, el preámbulo señala que este reconocimiento como EPS constituiría solo

> "…una respuesta excepcional a una situación también excepcional, que a la vez permite satisfacer las demandas que se habían formulado en este sentido desde distintas corporaciones y asociaciones de profesionales sanitarios y sociosanitarios, dando respuesta también a la demanda formulada al Gobierno por los grupos parlamentarios".

Pues bien, como ya se ha evidenciado, es evidente que el reforzamiento normativo en tales casos trae causa de la covid19, pero, no menos cierto es que, como otras tantas cuestiones, con la desaparición -confiamos- de la pandemia no se desvanecerá el reforzamiento protector. Por lo tanto, y como se ha indicado, el ordenamiento vigente para situaciones durante la pandemia y el estado de alarma, así como pos-covid19 y tras el estado de alarma, seguirá ofreciendo ese tipo de protección reforzada. También ha venido "para quedarse".

5. VALORACIÓN GLOBAL FINAL

En suma, también aquí se mejora, aun cuando de forma cicatera y sin la extensión debida a otros colectivos, un clásico de la acción protectora de la Seguridad Social, las contingencias profesionales, y con una evidente dimensión de género (terminando este análisis casi como se empezó). La pandemia de covid19 está afectando notablemente más a sectores profesionales feminizados. Y todo ello en un contexto, en efecto, de desarrollo de nuestro sistema de seguridad social tanto en las ramas de la protección contributiva (suficiente y con equidad de género, también sostenible) como en las no

[6] "***Enfermedades infecciosas causadas por el trabajo de las personas que se ocupan de la prevención, asistencia médica y actividades en las que se ha probado un riesgo de infección*** (excluidos aquellos microorganismos incluidos en el grupo 1 del R.D. 664/1997, de 12 de mayo regulador de la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo)"

contributivas (IMV). Pese a todo, en línea con lo que se acordó en las Recomendaciones del Pacto de Toledo, la racionalización del entero sistema de seguridad social, con plena garantía de suficiencia protectora y equilibrio en sus finanzas, requiere de nuevos y más coherentes pasos legislativos, financieros y sociales.

La aproximación breve y sintética a determinados problemas sociales es fundamental para la comprensión de los mismos por la mayoría. Desde esta colección, pretendemos trazar no solo las líneas explicativas del tema a abordar, de forma escueta pero suficiente, sino también aportar la visión que desde nuestro sindicato tenemos de la misma, con el fin de hacer partícipe de ella a la sociedad e introducir otras perspectivas que generalmente están ausentes.