

LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

Ángela DE LA CRUZ MERA

*Administradora Civil del Estado
Letrada Urbanista*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. La necesidad y oportunidad de la reforma en las políticas de suelo y vivienda.
3. Los objetivos de la reforma.
4. Los principales contenidos de la LRRR.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCION.

El 27 de junio de este año el Boletín Oficial del Estado publicó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (LRRR). Dicha Ley formaba parte de un paquete de medidas adoptadas por el Consejo de Ministros el 5 de abril de 2013, en el contexto del llamado “*Plan integral de vivienda y suelo*” y cuyos objetivos fundamentales se centran en facilitar el acceso a la vivienda a las personas con menos recursos, apoyar el alquiler, fomentar la rehabilitación y mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Varios son los instrumentos que conforman dicho Plan, como variada es también su naturaleza y contenidos. De una parte, se sitúan los de carácter normativo, entre los cuales hay que citar dos Leyes y dos Reales Decretos y de otra, los de naturaleza incentivadora de las nuevas políticas, que tratan de hacer realidad y poner en marcha los nuevos instrumentos creados.

Las dos Leyes, por orden cronológico de aprobación y publicación, son:

- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE de 5 de junio de 2013),
- Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.

Los dos Reales Decretos son, a su vez:

- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE de 10 de abril de 2013),
- Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE de 13 de abril de 2013).

Por lo que respecta a las medidas incentivadoras, aunque las más importantes se contienen en el ya citado Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016¹, el Consejo de Ministros del 5 de abril de 2013, anunció las siguientes:

- Una línea ICO para la “Rehabilitación de viviendas y edificios 2013”, dentro de la línea “ICO empresas y emprendedores 2013”, con el objetivo de atender las necesidades de financiación de los particulares y las comunidades de propietarios, para acometer proyectos de rehabilitación o reforma de sus viviendas y edificios. Dicha línea de crédito, con una dotación de 1.000 millones de euros se configura con un tipo Fijo/variable (Euribor 6 meses) más diferencial; un 2% para operaciones a plazo inferior a un año, o un 2,30% para plazos superiores.
- Una línea IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía), para el “Programa de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas”, con el objetivo de incentivar la realización de actuaciones integrales de ahorro y mejora de la eficiencia energética, así como la utilización de energías renovables, tales como la renovación de ventanas, fachadas, cubiertas, calderas, equipos de aire acondicionado, la incorporación de equipos para la medición individual de consumos de calefacción y agua caliente sanitaria, la sustitución de energía convencional por biomasa, o por energía geotérmica, etc. Esta línea tiene una dotación de 125 millones de euros, provenientes de la tarifa eléctrica, y con cargo al presupuesto

(¹) El Plan se nutre de siete programas distintos, de los cuales, dos de ellos se insertan en el nuevo objetivo de la política de vivienda basado en el impulso del alquiler (Programa de Ayudas al alquiler y Programa de Fomento de un parque público de viviendas) y cuatro más se dirigen a fomentar e impulsar las nuevas políticas a favor de la rehabilitación urbana. Se trata del Programa de Fomento de la rehabilitación edificatoria, el Programa de Fomento de la regeneración y renovación urbanas, del Programa de apoyo a la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios y, por último, del Programa para el Fomento de ciudades sostenibles.

del “*Plan de acción de ahorro y eficiencia energética*”, con los cuales se pretende otorgar ayudas públicas directas para actuaciones sobre la envolvente y las instalaciones térmicas de los edificios (de hasta un 20% del coste de la actuación) y préstamos reembolsables en actuaciones que incorporen biomasa o geotermia (que podrán financiar entre un 60 y un 100% de la actuación) ².

- El “Proyecto Clima”, que impulsa una economía baja en carbono, el cual, convocado el 15 marzo de 2013, destina diez millones de euros a la compra de reducciones de CO2 en el sector residencial, en proyectos que afecten, entre otras, a energías renovables y medidas de reducción de consumo de energía fósil.

Como fácilmente puede observarse, el número y entidad de las actuaciones adoptadas, dentro de las cuales la LRRR constituye un elemento troncal, demuestra el interés existente por afrontar una reforma tan importante, como necesaria, en las políticas de suelo y vivienda que han imperado en España, así como la necesidad de apostar decididamente por estrategias que fomenten y primen la eficiencia energética en nuestro país, acercándolo al contexto europeo del que naturalmente forma parte.

2. LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REFORMA EN LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA.

La crisis económico-financiera ha producido efectos coyunturales muy negativos sobre el mercado del suelo y la vivienda en España, que, a su vez, han agravado determinados aspectos estructurales propios del sistema urbanístico español. La reforma emprendida trata que abordar, por tanto, ambos tipos de problemas.

Entre los coyunturales están que el sector de la construcción, clave para la economía nacional, haya perdido cerca de un millón y medio de puestos de trabajo durante el período 2007-2012, lo que sin duda deriva del hecho de que hoy se construye un 73% menos que en el año 2006. Un serio problema coyuntural es también que tengamos un total de 3.443.365 millones de viviendas vacías (de acuerdo con los datos provisionales del Censo 2011), y que éstas hayan sufrido un incremento del 10,8% en la última década, de tal manera que, de las viviendas construidas dentro de la misma, existen 723.043, que están vacías, es decir, un 17%.

² Mediante Resolución de 25 de septiembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, se publica la Resolución de 25 de junio de 2013, del Consejo de Administración del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, por la que se establecen las bases reguladoras y convocatoria del programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes del sector residencial (uso vivienda y hotelero).

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10201.

Problemas estructurales son, sin embargo, todos aquellos que derivan del mantenimiento, durante más de cincuenta años, de un modelo urbanístico centrado en producir nueva ciudad, que ha ignorado a la ciudad existente y que ha descompensado el equilibrio entre las actuaciones de nueva urbanización y las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Sólo así cabe entender que, según datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, exista suelo residencial ya clasificado para crecer durante los próximos 45 años y que, por el contrario, el parque edificado español presente claros síntomas de envejecimiento, obsolescencia y degradación. En efecto, de los 25.208.623 millones de viviendas que tenemos en España (nuevamente según los datos del censo de 2011), más de 5 millones se construyeron hace más de 50 años y más de 8,5 millones tienen entre 30 y 50 años. A su vez, casi el 60% de estas viviendas se construyeron sin ninguna normativa mínima de eficiencia energética (recuérdese que la primera data del año 1979).

Y frente a estos datos, la rehabilitación en España aún está 13 puntos por detrás de la media europea en términos globales (28,7 %, frente al 41% del total de la construcción) y 10,6 puntos por detrás, si sólo se hace referencia a la rehabilitación “residencial”³. Era insignificante antes de la crisis, pero tras ella y con el desplome de la construcción, ha seguido manteniendo un peso muy débil, pese a que nuestro parque edificado es especialmente apropiado para optimizar la rehabilitación residencial a gran escala, dado el peso de la vivienda colectiva en tipologías de bloques construidos entre 1940 y 1980, y su ubicación predominante en municipios de carácter urbano. Estos datos muestran la difícil posición en la que nos encontramos de cara al cumplimiento de nuestros compromisos con Europa (Estrategia Europea 2020), sobre todo desde el punto de vista de la mejora de la eficiencia energética de la edificación residencial. De hecho, España está lejos de poder atender sus compromisos internacionales referidos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, el incremento del porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía, hasta un 20 % y la mejora en un 20 %, de la eficiencia energética.

Qué duda cabe de que el momento, al margen de las dificultades socio-económicas presentes, es el adecuado para acoger las reformas que plantea la Ley. Actuar sobre la ciudad ya hecha es menos rentable y mucho más complejo que sobre aquellos suelos que sólo están ordenados “en el papel” y pendientes del oportuno proceso de transformación. Sin embargo, con los datos de que se dispone es evidente que resulta preciso sentar las bases para garantizar un modelo urbano sostenible e integrador, ambiental, social y económicamente, que mejore la calidad de vida de todos los ciudadanos en los espacios urbanos y que ayude al sector de la construcción y al inmobiliario en su conjunto, a reconvertirse, para contribuir a la recuperación de la

(³) Fuente: Euroconstruct 2011. La supuesta “convergencia” con Europa que se deduce de este informe no es tal, en realidad, ya que deriva del desplome de la nueva construcción en los últimos años y no de la generación de actividad en el subsector de la rehabilitación.

economía española. Los esfuerzos deben volcarse, por tanto, en las actuaciones que permiten actuar sobre la ciudad consolidada.

Otro de los problemas que ha debido afrontar la reforma ha sido la modificación de algunas normas que configuran nuestro ordenamiento jurídico y que no sólo no ayudan a las posibles operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sino que llegan a constituir un verdadero obstáculo a las mismas, cuando no presentan lagunas importantes que han debido llenarse para propiciar la viabilidad técnica y económica de esta clase de actuaciones.

3. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA.

La LRRR persigue básicamente tres objetivos, aunque todos ellos engloban a su vez importantes metas auxiliares o complementarias:

Primero.- Ofrecer un marco normativo idóneo para hacer viable, técnica, jurídica y económicamente, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y la renovación urbanas. Aunque el legislador estatal no ha definido exactamente qué entiende por cada una de estas actividades puede colegirse que se refiere a la rehabilitación edificatoria como aquella que mejora el estado de conservación de un único inmueble (sea vivienda o edificio), su accesibilidad y la eficiencia energética del mismo. Las operaciones complejas, que alcanzan tanto a edificios como a espacios públicos, y que pueden llegar a comprender barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades encajarían en el concepto de la regeneración y renovación urbanas. Ésta última suele caracterizarse por incluir demoliciones de edificios preexistentes y su sustitución por nueva edificación, del mismo modo que se entiende por regeneración urbana “integrada”⁴ aquella que articula no sólo medidas técnico-urbanísticas, sino también sociales, económicas y medioambientales en el ámbito de actuación correspondiente. Es importante no confundir esta definición con la técnica de gestión urbanística a través de la cual se realizan actuaciones integradas, es decir, la que permite delimitar unidades de actuación o ejecución de acuerdo con lo que dispone cada una de las Leyes urbanísticas autonómicas.

⁽⁴⁾ Véase la Declaración de Toledo suscrita en la reunión informal de Ministros de desarrollo urbano de la Unión Europea, el 22 de Junio de 2010, con ocasión de la Presidencia española del Consejo de la Unión europea y su Documento de referencia “sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”.

http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/DECLARACION_TOLEDO/.

Segundo.- Garantizar una mayor calidad de vida y confort en los hogares, así como en los pueblos y ciudades, contribuir a la integración de las personas con discapacidad y reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto. No se puede seguir minimizando el papel que juega la adecuada conservación, mejora y adaptación del parque edificado a las exigencias que van surgiendo con el paso del tiempo, en la consecución de dichos objetivos. Una vivienda bien conservada, además, revaloriza de manera sustancial el valor del propio inmueble, valor que patrimonializa directamente su propietario, además de contribuir a una mejor imagen y eficiencia urbanas. Una vivienda en la que se invierte para mejorar su eficiencia energética no sólo mejora su comportamiento ambiental, sino también su comportamiento acústico, uno de los grandes agresores de la confortabilidad en las ciudades⁵. Es decir, resulta crucial generar una cultura todavía inexistente a favor de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas como actividades que contribuyen de manera especialmente positiva en aspectos que afectan directamente a la esfera privada de sus propietarios, además de generar un impacto muy positivo sobre toda la ciudad en su conjunto.

Tercero.- Reactivar el sector inmobiliario, de la construcción y sus industrias auxiliares, ofreciendo nuevas oportunidades. Este objetivo económico hace que uno de los títulos competenciales utilizados por el legislador estatal para establecer las bases en esta materia sea, precisamente, el artículo 149.1.13ª de la Constitución española, es decir, el que reconoce competencia exclusiva al Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. LA LRRR se ha aprobado en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida de la recuperación y reactivación del sector inmobiliario y de la construcción, cuyo peso en la economía nacional es muy potente. Y ya no es posible seguir aplicando políticas de expansión, ni de generación de nueva ciudad y nuevas viviendas.

No obstante, este objetivo debe ser entendido en sus justos términos. La nueva Ley ofrece oportunidades a todos los sectores más directamente implicados en los procesos que regula. Como se ha dicho, en primer lugar a los propietarios, porque podrán conservar y rehabilitar sus viviendas con un menor sacrificio económico que el que les correspondería si, en aplicación de la legislación anteriormente vigente, un Ayuntamiento les ordenase realizar obras de seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad u ornato, por poner algún ejemplo. A los Ayuntamientos porque la creación de nuevas oportunidades que faciliten la rehabilitación, les solucionará el grave problema de las viviendas en mal estado, cuyo coste de reparación supera el límite

(⁵) Según un interesante informe del Centro de Investigaciones Sociológicas, de septiembre de 2005, los españoles estaban mucho menos satisfechos con la falta de aislamiento de sus viviendas frente al ruido, que frente al grado de eficiencia energética del mismo, la seguridad contra el robo, el tamaño, la orientación, o la comunicación de sus viviendas.

exigible a los propietarios y, en consecuencia, recaer sobre sus presupuestos, o sobre la difícil decisión, en caso contrario, de tener que demolerlas. Por último, a las empresas, porque se establecen nuevos mecanismos para fomentar que puedan entrar en las operaciones de rehabilitación a cambio de pagos en especie (nuevas superficies, cambios de uso, etc.) o mediante fórmulas de coordinación de carácter mixto con los propietarios. Con ello, se les abren vías de actividad y de generación de empleo.

Para conseguir todos estos objetivos, además de los contenidos propios de la LRRR, cuya función ha consistido principalmente en sistematizar normas dispersas, relativamente recientes y llenar los vacíos legales preexistentes, se han modificado diversas normas con la finalidad de eliminar determinados obstáculos. En concreto, se trata de las siguientes:

- El Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (a partir de ahora LS 2008).
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Su modificación ha consistido, en realidad, en derogar aquellos preceptos que estaban relacionados con la rehabilitación y la inclusión de gran parte de sus contenidos en el articulado de la nueva norma, acorde con su sistemática (a partir de ahora LES 2011).
- El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Su modificación, al igual que ocurre con la LES 2011, ha consistido en la derogación de los preceptos que guardaban relación con la rehabilitación, encajando algunos de sus contenidos en el marco de la nueva norma y de acuerdo con la sistemática por la que ésta ha optado (a partir de ahora RDL 8/2011).
- La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (y también parcialmente el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación) (a partir de ahora LOE y CTE, respectivamente) y
- La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (a partir de ahora LPH).

Se discute el grado de intervención legislativa que corresponde al Estado en las materias a las que afecta la LRRR, pero es evidente que no todas ellas pertenecen de manera exclusiva al ámbito del urbanismo y la vivienda. Están en juego la garantía de unas condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento

de los deberes constitucionales, por parte de todos los españoles, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la protección del medio ambiente, entre otros muchos ámbitos que la Constitución reserva en exclusiva al Estado. No obstante, la norma parece querer evitar en la mayor medida posible, los conflictos de constitucionalidad con las Comunidades Autónomas, de ahí que gran parte de sus contenidos eviten regulaciones minuciosas o que impidan a aquéllas disponer de un margen suficiente para desarrollar sus propias políticas en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En suma, y tal y como se declara en el artículo 1 de la LRRR, su objeto es *“regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*.

Además, como establece la Disposición final decimonovena la Ley *“tiene el carácter de legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución”* y, adicionalmente, muchos de sus artículos se han dictado al amparo de otros títulos competenciales estatales, como las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, las bases y coordinación general de la sanidad, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases del régimen energético, la legislación civil, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, entre otras.

4. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LRRR.

La mejor comprensión de esta Ley compleja, compuesta no sólo por su cuerpo normativo “propio”, sino por sustanciales y numerosas modificaciones de otras Leyes ya vigentes (muchas de las cuales nada tienen que ver con la nueva Ley)⁶, puede estructurarse del modo siguiente:

(⁶) Véanse en sus Disposiciones finales las modificaciones de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre,

- Primero. Regulación relativa a la mejora del estado de conservación de los edificios.
- Segundo. Regulación para garantizar la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad.
- Tercero. Regulación para mejorar la eficiencia energética de la edificación ya existente.
- Quinto. Modificaciones legislativas que eliminan trabas y flexibilizan el régimen anterior.
- Sexto. Nuevos mecanismos de financiación y colaboración público-privada.

A continuación me referiré a cada uno de estos contenidos.

Primero.- Regulación relativa a la mejora del estado de conservación de los edificios.

De acuerdo con los datos, aún provisionales, del último Censo de 2011⁷, existen 83.532 viviendas en edificios ruinosos, 265.788 en mal estado y 1.380.531 en estado deficiente. A la espera de la publicación de los datos oficiales de dicho Censo por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), con los últimos datos disponibles (correspondientes al Censo 2001), de las 14,1 millones de viviendas principales, 55.797 tenían menos de 30m², 427.630 tenían entre 30 y 45 m² y 1,5 millones estaba entre los 45 y 60 m². Además, 156.208 viviendas carecían de servicio o aseo. A su vez, en las ciudades con más de 20.000 habitantes, había 624 barrios catalogados vulnerables por sus malas condiciones de calidad de vida y habitabilidad, en los cuales se alberga a casi a 4,5 millones de habitantes.

El deber de conservación de un inmueble, que incluye la garantía de la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, incumbe a su propietario de acuerdo con la legislación que ya estaba vigente en España antes de la LRRR. Así lo demandaba el artículo 9 de la LS 2008. A este primer nivel de exigencia se unía un segundo nivel, procedente de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, que obligaba a

General de Subvenciones; de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito o de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, entre otras.

(7) Los datos definitivos estarán disponibles en diciembre de este mismo año, según anuncia el propio INE.

realizar las obras que la Administración demandase por motivos culturales y turísticos, y un último y tercer nivel que incluía las obras para garantizar la calidad y sostenibilidad del medio urbano, tal y como las definió la LES 2011, en su artículo 111. Para todos ellos, el límite del deber de los propietarios se fijaba en un coste no superior al 50% del valor del inmueble, excluido el valor del suelo, que podría llegar hasta el 75%, si así lo disponían las Comunidades Autónomas, cuando hubiera incumplimientos del propietario, ante órdenes de ejecución de la Administración urbanística (ésta última medida procedía del artículo 18.3 del RDL 8/2011). Por encima de dichos límites, la Administración debía prever subvenciones, bonificaciones fiscales, o cualesquiera otros medios que hicieran efectiva la diferencia. Por tanto, en España cualquier Ayuntamiento podía exigir el cumplimiento de este deber de conservación, en cualquier momento, bien mediante órdenes de ejecución (actuaciones aisladas), bien con actuaciones en ámbitos de rehabilitación más amplios (actuaciones integradas). Las Comunidades Autónomas también podían hacerlo, incluyendo las viviendas en áreas de rehabilitación integral, reforma o renovación urbanas, o subrogándose en la posición municipal.

Ante tal realidad la LRRR no amplía ninguno de los deberes legales, pero ofrece un marco regulatorio uniforme para todo el territorio nacional (no en vano se trata de un mismo deber, exigible a todos los españoles) y trata de facilitar su cumplimiento introduciendo las siguientes novedades:

- Cuando se superen los límites del deber de conservación a cargo de los propietarios, las Administraciones Públicas no tendrán que responder sólo con ayudas económicas directas o indirectas. Pueden resolver la ecuación propiciando que empresas privadas entren en las operaciones, siempre que sea posible, coherente y razonable, y así lo decida el correspondiente Ayuntamiento, a cambio de nuevas plusvalías derivadas de incrementos de edificabilidad o densidad y cambios de uso (artículos 10 a 13, ambos inclusive de la LRRR y artículo 16 de la LS 2008, tras la modificación operada sobre el mismo por la Disposición final duodécima).
- Los propietarios podrán realizar obras de conservación, a la vez que mejoran la eficiencia energética de los edificios, atrayendo a empresas de servicios energéticos a dicha gestión, para que inviertan recursos propios a cambio de los ahorros que se vayan generando en el tiempo. Así, realizando obras de una sola vez, no sólo podrán cumplir el deber de conservación, sino mejorar la factura energética de su vivienda. Por su parte, la economía de escala en la realización de obras más completas y para todo un edificio, puede resultar atractiva para dichas empresas (nuevamente, artículos 11 a 13 de la LRRR).
- Los aumentos de edificabilidad o de densidad, así como los cambios de uso podrán diseñarse y aprobarse por los Ayuntamientos correspondientes, con la finalidad de que los beneficios generados sirvan para compensar cargas que, en

otro caso, serían inasumibles y que, en suma, harían impracticable la correspondiente operación. Todo ello se justificará en una Memoria de viabilidad económica que deberá acompañar a cada una de ellas. El artículo 11 de la LRRR la concibe como un documento que acredita con carácter previo a su ejecución, la viabilidad económica de una operación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana *“en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”*.

Estas medidas legales se acompañan, además, con incentivos económicos en forma de subvenciones directas, para acometer obras de conservación, a través del nuevo Plan Estatal 2013-2016. En concreto, se prevé una ayuda que puede llegar hasta los 4.000 € por vivienda, o por cada 100 m² de local existente en un edificio, para obras de conservación en el mismo (con un límite máximo de 11.000 euros). No obstante, para propiciar la ejecución simultánea de obras de conservación y eficiencia energética, el artículo 20 del RD 233/2013 demanda para la concesión de ayudas a la conservación del edificio, que éstas se refieran exclusivamente a la cimentación, estructura e instalaciones, de modo que para actuar sobre cubiertas, azoteas, fachadas y medianerías, salvo que se trate de un edificio declarado Bien de Interés Cultural, catalogado o protegido, o situado dentro de un conjunto histórico-artístico, será preciso ejecutar simultáneamente actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad tales como la mejora de la envolvente térmica del edificio, o la mejora o acondicionamiento de instalaciones para la adecuada recogida y separación de los residuos domésticos en el interior de los domicilios y en los espacios comunes de las edificaciones. La realización simultánea de obras de conservación, accesibilidad y eficiencia energética suma 2.000 euros más de ayuda a los que ya correspondan por cada uno de dichos conceptos, a cada vivienda rehabilitada.

Segundo.- Regulación para garantizar la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad.

Nuevamente teniendo en cuenta que los datos oficiales del Censo de 2011 no se publicarán hasta el próximo mes de diciembre, con los últimos datos disponibles, que corresponden al Censo de 2001, de los 10,7 millones de viviendas existentes en España en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no tienen ascensor.

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, obligaba a garantizar la accesibilidad mediante *“ajustes razonables”*, antes del 1 de enero de 2016. Dicha norma, no obstante, no definía que debía entenderse por estos *“ajustes”*, más allá del concepto global que ya contuviera la Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas (LIONDAU), del año 2003,

que lo refiere a que no supongan una carga “*desproporcionada o indebida*”. Por su parte, la Ley de Propiedad Horizontal limitaba la obligación de las Comunidades de Vecinos de garantizar la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas al hecho de que lo solicitase una persona mayor de 70 años, o discapacitada que viviese en el inmueble, o prestase en él una suerte de servicios de voluntariado. Pero establecía un doble límite económico:

- el coste de la obra no podía superar 12 mensualidades de gastos ordinarios y
- en el edificio no debían vivir familias con ingresos inferiores a 2,5 el IPREM, salvo que las ayudas públicas compensasen el resto.

Esta última norma, procedente del artículo 11,2 de la LES 2011, devenía inaplicable, tal y como pusieron de manifiesto los Administradores de Fincas y los propios discapacitados que intentaron que su Comunidad de Propietarios afrontase una obra de estas características. En efecto, la pretendida aplicación de una norma que establecía la realización de obras de accesibilidad en un edificio, a que no existan unidades familiares a las que pertenezca alguno de los propietarios que forman parte de la comunidad, que “*tenga ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excepto en el caso de que las subvenciones o ayudas públicas a las que esa unidad familiar pueda tener acceso impidan que el coste anual repercutido de las obras que le afecten, privativas o en los elementos comunes, supere el treinta y tres por ciento de sus ingresos anuales*” se topaba con la siguiente realidad:

De una parte, en la mayoría de los casos hay que esperar a que la Administración conceda la subvención para conocer cuántos vecinos tendrán que pagar y cuántos no. Como la concesión de las subvenciones suele requerir que la obra esté finalizada e inspeccionada, resulta imposible saber si se puede aprobar la instalación del ascensor, antes de conocer cuánto tiene que pagar cada vecino, y no se puede hacer el cálculo que requiere el artículo, por no saber entre cuántos vecinos habrá que repartir los costes.

De otra parte, la mención al 33% no alude a la posible capitalización del coste de las obras, ni la excluye, por lo que también se desconocía si se refería a que el coste resultante a pagar, descontada la subvención, no podía superar el 33% de los ingresos anuales de la unidad familiar, o a que si se aplazaba, como de hecho es habitual, tres o cinco años, lo que no tenía que superar ese porcentaje era lo que se debía pagar durante cada uno de esos tres, o cinco años.

La norma, además de inaplicable introduce elementos que atentan contra el principio de cohesión social que toda política de vivienda debe defender. Su aplicación permitía que se instalaran ascensores con llave, a los que sólo tenían acceso determinados propietarios de un edificio, todo ello, evidenciando una patente incompatibilidad con lo dispuesto por la mencionada Ley 26/2011, que requiere la

realización de los denominados “ajustes razonables”, con un plazo temporal prefijado. Ello ha supuesto, de facto, discriminar a todas aquellas personas que, por diversos motivos, no pueden llevar una vida en las mismas condiciones que el resto de sus vecinos. Estas personas permanecen en sus casas, sin poder salir con libertad, salvo que cuenten con ayuda externa específica para poder hacerlo o bien quedan condenas a pagar, en solitario, las obras de accesibilidad.

La LRRR introduce las siguientes novedades a este respecto:

En primer lugar, define los “ajustes razonables” como aquellas medidas que pueden asegurar la accesibilidad de forma eficaz y práctica, siempre que no supongan una “carga desproporcionada” e “indebida”, y sobre la base de una adecuada ponderación del “coste/beneficio”. Es decir, debe tenerse en cuenta qué efectos discriminatorios causa la ausencia de los elementos que garanticen la accesibilidad universal (rampas, salva-escaleras, ascensores, etc.), la realidad de las personas que viven en la Comunidad y deben afrontar el coste de su instalación y demás elementos que sirvan para ponderar la decisión. Desde el punto de vista económico se sigue estableciendo el límite de las 12 cuotas de gastos de comunidad, pero se permite que sean 12 mensualidades capitalizables⁸, ya que, como se ha apuntado, lo habitual es que las Comunidades de Propietarios no asuman el coste de estas medidas de una sola vez, sino pagando un crédito en un plazo de entre tres y cinco años. Es más, actualmente son las propias empresas instaladoras de los ascensores las que ofrecen a las Comunidades de Propietarios esta financiación, y no los Bancos, que también.

En segundo lugar, y al igual que ya se señaló en el epígrafe anterior, el nuevo Plan Estatal 2013-2016 ofrece ayudas para garantizar la accesibilidad universal, de hasta 4.000 € por vivienda.

Por último, se complementa la regla que ya contuviera el artículo 111 de la LES 2011, de acuerdo con la cual se permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público para instalar ascensores o rampas, sin que en todo caso, dichas superficies deban ser compradas por la Comunidad de Propietarios, una vez desafectadas de aquél uso. La LRRR permite la cesión del uso de dichos suelos, así como ocupar también superficies comunes del edificio como los vestíbulos, descansillos, voladizos, soportales, etc. Todo ello con la finalidad de no agravar económicamente unas obras que no sólo producen un gran beneficio social, sino que deben resultar irrenunciables en cualquier sociedad moderna.

⁽⁸⁾ La regla se contiene en el artículo 10.1,b) de la LPH en la nueva redacción que le otorga la Disposición final primera de la LRRR.

Tercero.- Regulación para mejorar la eficiencia energética de la edificación ya existente.

Según datos del IDAE (Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía) las viviendas españolas consumen el 17% de toda la energía final del país y el 25% del total de la energía eléctrica. Las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los edificios han crecido más de un 20% desde 1990. Ello contrasta con los compromisos españoles de cara a la “Estrategia Europa 2020”.

Antes de la aprobación de la LRRR, el Código Técnico de la Edificación ya exigía garantizar la eficiencia energética cuando se renovase en más de un 25% la fachada y/o la cubierta de un edificio⁹. Se da la circunstancia de que estas obras son, además, las más comunes cuando una Inspección Técnica del Edificio es desfavorable. De hecho, según datos del Observatorio de la ITE¹⁰, entre un 30 y un 50% de las que son desfavorables exigen actuar sobre las fachadas o cubiertas. Frente a ello las obras más idóneas para mejorar sensiblemente la eficiencia energética de los edificios son, en muchos casos, imposibles de realizar, porque requieren una envolvente exterior y ésa envolvente altera la edificabilidad ya permitida por el planeamiento urbanístico.

Por tanto, la LRRR se plantea eliminar barreras urbanísticas que impiden realizar obras de aislamiento térmico por el exterior y entre las novedades más resaltables se encuentran las siguientes:

- Se permite rentabilizar y abaratar el coste del Certificado de Eficiencia Energética, al incluirlo en el Informe de Evaluación del Edificio al que más adelante me referiré. Es decir, una sola inspección, que rentabiliza una única visita del técnico, aporta toda la información relevante de un edificio: conservación, accesibilidad y eficiencia energética. De este modo, si el inmueble dispusiera de dicho informe, cada propietario individual que deseara alquilar o vender su vivienda podría utilizarlo, sin necesidad de pagar una visita y un informe sólo de su vivienda. Recuérdese que el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, exige a todo propietario que desee vender o alquilar su vivienda, la entrega obligatoria del Certificado de Eficiencia Energética, con carácter informativo. Es decir, la LRRR permite compartir la carga y todos los copropietarios obtienen el beneficio de una información valiosa para afrontar mejoras energéticas de manera voluntaria, incluso aprovechando la realización de obras que sí son obligatorias.

⁽⁹⁾ Actualmente esta regla ha sido incluida en el nuevo DB HE que se publicó el 10 de septiembre, mediante Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía», del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

⁽¹⁰⁾ www.iteweb.es.

- Se permite el cerramiento de terrazas y balcones, con carácter uniforme y para todo el edificio, siempre que con ello se consiga un ahorro energético superior al 30%, sin que, a tales efectos, se computen como edificabilidad, las obras que deban realizarse por el exterior del edificio (artículo 10.4 LRRR).
- Se permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público para hacer obras de aislamiento térmico por el exterior del edificio, instalar captadores solares en la cubierta y centralizar instalaciones energéticas, cuando no exista ninguna otra opción técnicamente viable, en términos similares a como hizo la LES 2011 para facilitar la instalación de ascensores por el exterior (artículo 10.4 LRRR). Todo ello sin perjuicio de que las actuaciones referidas en esta apartado y en el anterior cuando afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, deberá preservar los valores objeto de protección. Por ello se insta a la búsqueda de soluciones innovadoras que deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa.

Conviene ahora detenerse en la explicación de los elementos fundamentales que componen la regulación del **nuevo Informe de Evaluación del Edificio**¹¹ al que se acaba de hacer referencia. Hasta la aprobación y entrada en vigor de la LRRR, y salvo legislación autonómica en contra, la Inspección Técnica de Edificios era obligatoria en todos los municipios de más de 25.000 habitantes y para edificios residenciales que tuvieran más de 50 años de antigüedad. La fecha límite para disponer de ella era el 1 de enero de 2015, de conformidad con lo establecido por el RDL 8/2011. Ésta ITE, exigida desde la legislación estatal, sólo revisaba el estado de conservación del inmueble, pero no la garantía de la accesibilidad universal, ni, por supuesto, su grado de eficiencia o ineficiencia energética. Al coincidir exactamente con la ITE que regulaban las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, coincidía también en su naturaleza y efectos, es decir, como medida de inspección y policía urbanística y a los efectos de demandar la ejecución de las obras que fuere preciso acometer. Ello ponía en entredicho la competencia estatal para tal clase de regulación, netamente urbanística.

La LRRR establece un Informe de Evaluación de los Edificios que será uniforme para todo el territorio nacional y al que se encomienda la evaluación, tanto de la conservación, como la accesibilidad, y la información acerca de la eficiencia energética del edificio. La ITE, allá donde exista -con regulación propia- podrá integrarse en este informe, teniendo los efectos que le correspondan de acuerdo con su normativa (es decir, no sólo aportar información, sino establecer plazos concretos para proceder a la

⁽¹¹⁾ Los preceptos que contienen la regulación del mismo son los siguientes: artículos 4 a 6, ambos inclusive, Disposición adicional primera y Disposición transitoria primera.

subsanción de las deficiencias observadas)¹². Algunas de estas ITEs ya incluyen la accesibilidad, y otras, también la certificación energética, aunque éstas últimas son las menos. El IEE no prejuzga las concretas medidas de intervención administrativa que deban poner en marcha las Administraciones competentes. En realidad, sus objetivos son otros.

Por un lado, y desde la perspectiva estatal, se persigue obtener información que permita al Estado orientar el ejercicio de sus propias políticas. De ahí que se exija a los edificios que tienen verdadera transcendencia en relación con una determinada política económica y de vivienda a escala estatal, que son los de tipología colectiva y siempre que su uso sea el residencial o asimilado. Por otro, trata de conseguir, de manera gradual en el tiempo, la calidad y sostenibilidad del parque edificado. Para ello es importante generar una cultura que permita a los propietarios implicarse verdaderamente, no sólo en la adecuada conservación de sus inmuebles, sino en su mejora constante, adaptándolos a las nuevas situaciones que puedan ir surgiendo. A tales efectos la información es muy relevante.

El Plan estatal de fomento del alquiler la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas 2013-2016 incentivará específicamente la realización del IEE con una ayuda de hasta 20 euros por vivienda, o de 500 euros por edificios y siempre con un tope máximo del 50% del precio total del informe. De hecho, el modelo tipo de IEE está publicado en el BOE, como Anexo al RD 233/2013, de 5 de abril. Además, todos los aspectos de procedimiento no recogidos en dicho Anexo (por ser temas de competencia estrictamente municipal) han sido desarrollados por la FEMP en un modelo de Ordenanza Tipo Reguladora de este informe.

Cuarto.- Modificaciones legislativas para eliminar trabas y flexibilizar el régimen vigente.

Las modificaciones que se operan sobre otras normas para coadyuvar a la consecución de los objetivos perseguidos por la LRRR se centran en la LS 2008, la LOE y el CTE y en la LPH.

Primero. Modificaciones en la LS 2008 (Disposición final duodécima).

Las modificaciones más importantes se producen para acomodar el régimen de deberes y cargas urbanísticas a la realidad del suelo urbano (artículo 16 en relación con el artículo 14). Este suelo, que ya está transformado, no puede ni debe tener el mismo

(¹²) De acuerdo con la nueva regulación, si un edificio ya ha pasado la ITE, no se exigirá el IEE hasta que deba procederse a su revisión y siempre que dicho plazo no supere los 10 años y si aún no se ha hecho, la ITE se incorporará como un apartado más, al informe.

régimen que el suelo urbanizable. Baste señalar algunas de las disfunciones que tal equiparación plantea:

- no siempre será posible encontrar suelos para dotaciones y equipamientos en la ciudad ya existente y esta eventualidad tiene que estar prevista. Cuando dichos suelos no existen en el ámbito en el que se va a actuar es preciso plantearse si realmente cabe computarlos como “dotaciones” y “equipamientos”, máxime cuando la propia legislación urbanística prevé su monetarización.
- las prioridades en el suelo urbano son diferentes a las del suelo urbanizable. Mientras que en los suelos urbanizables la recuperación de plusvalías urbanísticas es y debe ser una máxima irrenunciable, en los suelos urbanos, y dependiendo del tipo de actuación, hay problemas prioritarios que atender, como puede ser la eliminación de la infravivienda, o la regeneración de barrios con altos índices de vulnerabilidad. Los retos son diferentes y el urbanismo debe contribuir a dar respuesta a estos problemas por encima del cumplimiento estricto de determinadas cargas que pueden terminar frustrando su finalidad prioritaria, que es, por encima de todo, superar tales situaciones. Con esta finalidad se incluye una modificación de la Ley de Suelo, que no debe entenderse como una eliminación del rescate de plusvalías urbanísticas por parte de la Administración, sino como un ajuste a los supuestos en los que estas plusvalías se producen realmente. El informe de viabilidad o sostenibilidad económica de cada actuación, justificando el necesario ajuste entre cargas y beneficios, será el que determine cuándo existen plusvalías (y en éste caso se rescatarán por el correspondiente Ayuntamiento) y cuándo no, porque la modificación de los parámetros urbanísticos es estrictamente necesaria para enjugar los costes de la operación. Del mismo modo, se modifican los artículos relativos a los destinos de las plusvalías que se rescaten en suelo urbano, de manera que no deban dedicarse prioritariamente a la construcción de nueva vivienda (aunque ésta sea protegida), sino a los fines propios de las actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas, incluyendo los de carácter social como el realojamiento y el retorno, entre otros.
- la reserva de suelo destinada a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública tampoco debe tener el mismo tratamiento en suelo urbano, que en suelo urbanizable. Los corsés que acompañan a dichos suelos no existen en los urbanizables. De ahí que se rebaje el porcentaje mínimo fijado desde la legislación estatal, en el artículo 10 de la LS 2008, de un 30% a un 10%, todo ello con independencia de que las Comunidades Autónomas puedan adaptar dicho porcentaje a la realidad social y territorial que les corresponda. Esta modificación, además, debe entenderse en el nuevo marco establecido por la Disposición transitoria segunda de la LRRR, que permite, durante un plazo máximo de cuatro años, a contar desde la entrada en vigor de la LRRR, que las

Comunidades Autónomas dejen en suspenso la aplicación de estos porcentajes de reserva, cuando se cumplan los requisitos que dicha Disposición explicita¹³.

Por lo que respecta a las actuaciones de transformación urbanística (artículo 14 de la LS 2008), se introducen modificaciones tendentes a adecuar sus actuales parámetros, nuevamente a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los tejidos urbanos. Para ello, a las señaladas actuaciones, dentro de las cuales se incluyen las de dotación, se añaden las denominadas “*actuaciones edificatorias*”, que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE, cuando no concurren los elementos que configuran la esencia de las actuaciones de transformación urbanística. Entre ellos, la urbanización, la reforma o renovación de ésta y los reajustes entre nuevas dotaciones y los incrementos de edificabilidad o densidad y los cambios de uso. Y esta regulación se complementa con el establecimiento de un régimen específico de deberes urbanísticos en función del tipo de actuación de que se trate (artículo 16 LS 2008)).

Todo ello sin olvidar las reformas que se han introducido en los artículos 5, 6, 8 y 9 para adaptar los estatutos jurídicos básicos de ciudadanos, propietarios y promotores, a las nuevas reglas de la LRRR.

Segundo. Modificaciones de la LOE y del CTE. (Disposiciones finales tercera y undécima, respectivamente).

⁽¹³⁾ Dada la relevancia de esta Disposición transitoria, se entiende relevante aportar la justificación que contiene el Preámbulo de la LRRR, literalmente. Dice así: [...] “*La regla contenida en el artículo 10.1 b) de la vigente Ley de Suelo tenía sentido en una coyuntura de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, prolongada e intensa en el tiempo, a la vez que en un contexto marcado por las ayudas públicas a la adquisición de esta clase de viviendas. La realidad, sin embargo, es hoy bien distinta. La actual situación de las familias que reúnen las condiciones para poder acceder a estas viviendas, unida a la fuerte caída acumulada de los precios de la vivienda libre durante los últimos años y la inexistencia de adecuación a dicha situación, en los módulos de la vivienda protegida, han provocado dos efectos que aconsejan el establecimiento de esta regla excepcional y temporal: de un lado el acercamiento sustancial de los precios de ambas, lo que resta toda competitividad a la vivienda protegida, caracterizada por un régimen jurídico mucho más restrictivo que el de la vivienda libre, y de otro la difícil situación económica de las familias, tanto en términos de renta para poder adquirir una vivienda, como en términos del acceso al crédito de las entidades financieras. Todo ello provoca que hoy, en el stock de vivienda sin vender ya construida, se encuentren viviendas con protección pública, derivadas del cumplimiento de la mencionada reserva mínima estatal y que dicha reserva, por tanto, no sólo no esté coadyuvando al cumplimiento de los fines previstos, sino que esté rigidizando injustificadamente las operaciones que, sobre todo en el suelo urbano, pero también en gran medida en el suelo urbanizable, tienen posibilidades de realizarse, incluso en los momentos difíciles que atraviesa el sector inmobiliario.*”

Las modificaciones son escasas y puntuales y tratan de aclarar cómo resultan de aplicación ambas normas cuando se realizan intervenciones en los edificios existentes. El Preámbulo de la LRRR señala que el objeto de dichas modificaciones es “vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes”. Se explicita, además, cuándo el cumplimiento del CTE podrá justificarse en un proyecto o en una memoria, que será suscrita, en ambos casos, por técnico competente, a los que deberá acompañarse la solicitud de la licencia o de autorización administrativa que sea preceptiva para la realización de las obras, superando así la falta de control actual sobre dicho cumplimiento, en la mayor parte de las obras de rehabilitación.

Tercero. Modificaciones de la LPH. (Disposición final primera).

Su objeto es evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley. No se puede hacer depender algunos de sus más importantes efectos de que las comunidades de propietarios adopten dicha decisión por unanimidad o por mayorías muy cualificadas, máxime cuando van a incluir obras que, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, en realidad competen a la Administración actuante autorizar e, incluso en algunos casos, exigir. De ahí que se establezca un nuevo régimen de adopción de acuerdos en las actuaciones que resultan obligatorias, así como en las que precisan de autorización administrativa, acuerdos que tienen efectos sólo en cuanto a la determinación de las nuevas cuotas de participación.

Quinto.- Nuevos mecanismos de financiación y colaboración público-privada.

Especial relevancia tiene la búsqueda de nuevos mecanismos de financiación para solventar la situación actual, en la que, tanto los recursos públicos, como los privados que cabe esperar, serán escasos. Con la normativa anteriormente existente era muy difícil realizar actuaciones a gran escala de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. De ahí que hasta hora, la rehabilitación que se ha realizado ha sido, en su mayoría, atomizada, casi vivienda a vivienda y su financiación se ha basado, exclusivamente, en fuertes subvenciones concedidas por las Administraciones Públicas y en aportaciones, de mucha menor entidad, de los propietarios.

Con la nueva norma, que se complementa con el Plan estatal 2013-2016, se pretende reducir la proporción de las subvenciones públicas, imprescindible en un escenario de contención del gasto y reducción del déficit, pero también las de los propietarios. Para ello la LRRR pone en marcha mecanismos que hagan viable:

- la economía de escala, mediante la rehabilitación de edificios, más que de viviendas, e incluso de barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades.

- la adopción de todas las medidas posibles, técnicas y jurídicas, para procurar que las operaciones de rehabilitación sean rentables, generen sus propios recursos y sean capaces de atraer al capital privado.
- que las empresas del sector entren en estas operaciones a cambio de las nuevas edificabilidades o cambios de uso, aportando fondos y detrayendo así parte de la carga que ahora soportan las Administraciones Públicas y los particulares y
- que se suscriban convenios entre las Administraciones públicas actuantes y los responsables de la gestión (propietarios o empresas a las que éstos contraten previamente al efecto), para legitimar fórmulas innovadoras como la explotación conjunta de un inmueble o partes del mismo, la suscripción de contratos de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda a los propietarios de las fincas, las permutas, o la posibilidad de facilitar la capitalización de los ahorros energéticos a cambio de la ejecución de las obras por parte de las empresas de servicios energéticos.

Todo ello sobre la base de la exigencia que acompaña a estas actuaciones y a la que ya se ha hecho referencia más arriba, relativa a la memoria de sostenibilidad económica que contendrá la evaluación de la rentabilidad de cada actuación y el equilibrio entre los beneficios y las cargas que se establecen para los propietarios incluidos en su ámbito.

5. CONCLUSIONES.

Las reformas normativas aprobadas y en vigor apoyan un cambio de modelo en la política de suelo y vivienda, en un momento de crisis económico-financiera que afecta con especial virulencia a la sociedad en su conjunto y a los sectores de la economía nacional especialmente relacionados con la construcción, en particular. De ahí que las mismas estén impulsadas, de un lado, por una clara vocación social, es decir, formando parte de una política medioambiental y de vivienda que trata de satisfacer las necesidades prioritarias de los ciudadanos, su calidad de vida y el confort en los hogares y de otro, por una política económica que busca utilizar el gran potencial de desarrollo que tiene la rehabilitación residencial en España, como subsector de la economía hasta hoy desaprovechado.

De manera particular, la LRRR impulsará la mejora de las edificaciones en mal estado de conservación, la sustitución de la infravivienda por vivienda digna y adecuada, la reconversión de barrios obsoletos o degradados, la accesibilidad en muchos de los edificios y la eficiencia energética, con la consiguiente reducción de la factura de

los hogares. Con ello se fomentará la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo.

Desde el punto de vista económico, no cabe negar el papel que la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas puede jugar en la reactivación del sector de la construcción, contribuyendo así a la dinamización y crecimiento de la economía y a la necesaria y urgente generación de empleo.

Se precisa ahora la colaboración de todos los agentes implicados: Administraciones Públicas, Colegios Profesionales con representación de intereses afectados por la nueva normativa, Comunidades de Propietarios, propietarios a nivel individual y empresas, tanto de construcción y rehabilitación, como de servicios energéticos. Sólo tras la toma de conciencia de los deberes que tienen unos y las oportunidades que el nuevo marco normativo les ofrece a todos, será posible iniciar un camino que, no por novedoso y poco transitado hasta ahora, deja de ofrecer enormes oportunidades en nuestro país. En Europa, algunos ya lo han hecho con mucho éxito: Alemania, Francia y Gran Bretaña entre ellos. Esperemos poder sumarnos a los mismos en el menor plazo de tiempo posible. Tenemos mucho en juego.

Madrid, a 1 de octubre de 2013

COMENTARIOS BREVES SOBRE EL DOCUMENTO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Albert GALOFRÉ ISART

*Funcionario público en situación de excedencia
Profesor y consultor de Administraciones Públicas*

SUMARIO:

1. Introducción: datos sobre las administraciones públicas en España.
2. Disciplina presupuestaria y transparencia pública.
3. Racionalización del sector público. Supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles.
4. Mejora de la eficiencia de las administraciones públicas.
5. Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas.
6. Resultados de la reforma.

Esta nota quiere ser una síntesis del resumen ejecutivo sobre el documento de [REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS](#), con algunos comentarios sobre el acierto, oportunidad y viabilidad de las medidas propuestas, según el criterio del comentarista. El texto pretende recoger los párrafos más importantes del documento. Los añadidos en recuadro son los comentarios a ciertas partes del texto.

Se trata de un documento elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con la colaboración de un Consejo Asesor representativo y un buzón electrónico de participación ciudadana establecido al efecto, que recibió 2.239 sugerencias. El informe recoge 217 medidas, de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE), orientadas a la eliminación de ineficiencias y redundancias.

1. INTRODUCCION: DATOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje de PIB (43,4%), frente a un 49,9% de media en la eurozona, y a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) o Italia (50,7%).

No obstante, el aumento del gasto público ha sido particularmente intenso en los últimos años. Entre 2005 y 2011 el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,8 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4% en 2005 al 45,2 en 2011.

Al mismo tiempo, España es el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, (36,4%), casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la media de la zona euro, por detrás solo quedan Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%).

Por lo tanto, el problema del déficit en España no se encuentra en el gasto, sino en los ingresos insuficientes, a pesar de las continuas subidas del IVA y de que las rentas del trabajo tributan un porcentaje muy elevado, otras rentas realizan aportaciones muy por debajo de los estándares europeos.

Por otra parte, desde el tercer trimestre de 2011 hasta el primer trimestre de 2013, se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores. En este periodo, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha disminuido la ocupación en el sector privado.

Antes de la crisis, algunos expertos estimaban que las grandes administraciones públicas podían realizar sin mayores problemas un ajuste de hasta el 20% de su personal, por lo que aún queda recorrido, pero los recortes horizontales empiezan a producir desequilibrios, que difícilmente se pueden cubrir con los mecanismos actuales de movilidad interna. Además hay sectores, como la educación, donde parece poco recomendable realizar mayores ajustes.

La estructura de gastos en 2011 fue la siguiente: Gobierno central: 21,6%; Gobierno regional: 34,3%; Gobierno local: 12,3%; y Seguridad Social: 31,9%. España es, por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE.

Una organización territorialmente descentralizada es siempre más costosa que la misma centralizada. Otra cosa es la mejora en la calidad del servicio que proporciona la cercanía a los problemas.

2. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y TRANSPARENCIA PÚBLICA.

2.1. Medidas para la reforma de las Administraciones Públicas emprendidas:

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas se convierte en un texto único para todas las Administraciones Públicas. En el mismo se establece que mantendrán una situación de equilibrio estructural, permitiéndose un déficit estructural de hasta el 0,4 por ciento del PIB cuando se lleven a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo.

Las Administraciones Públicas registraron un déficit en 2012, en términos de Contabilidad Nacional, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria, equivalente al 6,98% del PIB, frente al déficit del 8,96% del PIB registrado en 2011.

Si se descuentan los gastos ligados a la reestructuración bancaria, la Administración Central redujo en ese año 1 punto porcentual (p.p.) del PIB su déficit hasta situarlo en el 4,1%. Las Comunidades Autónomas situaron su déficit en 2012 en el 1,76% del PIB. Las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) redujeron el déficit en 0,3 p.p. en 2012 situándose este en el 0,15% del PIB y cumpliendo ampliamente con el objetivo del 0,3% del PIB fijado.

El déficit es una relación entre gastos e ingresos, y se ha de tener en cuenta que la Administración central, que gestiona los principales impuestos directos e indirectos, tiene más posibilidades en materia de ingresos, a diferencia de las CCAA y los Ayuntamientos cuyo recorrido en esta materia es muy limitado.

2.2. Medidas para la reforma de las Administraciones Públicas que se encuentran pendientes:

- El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno,
- La creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de la Administración.
- Por su parte, la CORA propone la creación de una Central de Información, pública en materia presupuestaria, financiera y económica.

Dejando aparte la esperada Ley de transparencia, las otras medidas tratan de centralizar la información y poder ejercer un mejor control sobre las finanzas públicas a todos los niveles de las AAPP, con lo cual el Gobierno Central espera disponer de una mayor capacidad de reacción ante los problemas.

3. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. SUPRESIÓN DE ÓRGANOS Y ENTIDADES DUPLICADAS, INEFICIENTES O NO SOSTENIBLES.

3.1. Eliminación de duplicidades con las Comunidades Autónomas:

Se elaborará un Manual de racionalización y eliminación de duplicidades, que permita seguir suprimiéndolas y prevenir su aparición en el futuro.

En principio no quedan claros ni los contenidos ni tampoco la utilidad de este “Manual de racionalización”. ¿Se tratará de una relación de servicios potencialmente duplicados? ¿Consistirá en una serie de orientaciones hacia la anterior idea de “Administración única”, que indiquen cuando la prestación ha de ser la local autonómica o central?, ¿Será en una relación de buenas prácticas?

Tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se plantea, que por parte de órganos estatales, se asuman funciones realizadas por órganos autonómicos. Este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Defensores del Pueblo, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros.

Aunque es cierto que el informe de la CORA propone y no pretende imponer la centralización de los servicios, en la línea seguida por algunas CCAA, lo cierto es que se trata de servicios muy diferentes, algunos de las cuales, si se centralizan, requerirían el establecimiento de delegaciones territoriales, con lo cual el resultado será equivalente; pensemos, por ejemplo, en el tratamiento del volumen de quejas que reciben los defensores del Pueblo de Andalucía, Cataluña o Galicia.

La compartición de medios entre las distintas Administraciones, que van desde las oficinas en el exterior hasta la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o de gestión de centros educativos.

Lo referente a las oficinas del exterior, supone un intento de tratar con criterios técnicos lo que es un problema de naturaleza política. En cuanto a la compartimentación de plataformas, los resultados van a ser escasos, dada su proliferación y escaso coste. En cuestiones como esta última da la sensación de que los expertos de la CORA están descubriendo la rueda. ¿Acaso en Alemania todos los Land han convertido en una prioridad compartir las mismas plataformas en materias como las indicadas?

Reformas en materia de contratación pública, en la medida en que, además de incrementar la eficiencia, suponen una importante mejora del servicio. Se recomienda la supresión de 90 observatorios en diferentes ámbitos, por su redundancia con otros.

Constituye un bien intencionado intento de poner coto a los denominados observatorios, cuya proliferación parece excesiva. Es lo que tienen las modas, también en las AAPP.

3.2. Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado:

Se considera precisa la aprobación de una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa.

No está mal actualizar una Ley que ya data del año 92, con importantes modificaciones del año 99. Por otra parte, es imprescindible para agilizar cuestiones como las notificaciones de que se habla en otras partes del Informe.

Extinción y mayoritariamente integración de 57 entes y organismos públicos de la Administración del Estado. Se trata principalmente de Consorcios, Fundaciones y, en menor medida, de Empresas Mercantiles y OOAA.

Clarificar y simplificar la descentralización funcional de la AGE siempre resulta positivo, aunque los ahorros de la operación son escasos si el personal, que supone la parte más importante del gasto, se integra en otros órganos del sector público.

Organismos autónomos y agencias estatales que integran sus servicios comunes: 4 sobre actividades formativas y 6 sobre actividades de investigación.

Si los organismos van a mantener su personalidad jurídica diferenciada, la integración de los servicios comunes será difícil. Otra cosa sería integrarlos en una única agencia con distintas ramas o unidades desconcentradas.

3.3. Reforma local:

Con la aplicación de las previsiones del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de competencias impropias a criterios de eficiencia, lo que supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015.

Vistos los contenidos de la propuesta y su evolución, pensamos que la cifra de ahorro, por su escaso rigor, dejará en segundo lugar al propio D. Gonzalo Fernández de Córdoba, conocido como el Gran Capitán. No obstante, la pretendida delimitación de competencias propias y que las ejercidas por delegación o encomienda de gestión vayan acompañadas de las correspondientes transferencias económicas parece positivo, todo lo contrario de la carga de responsabilidades que se quieren otorgar a las diputaciones, con independencia de cuál sea su situación.

4. MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Complementando las medidas aprobadas e implantadas hasta la fecha, se propone:

- **Determinación del régimen jurídico del personal** que participa en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de diferenciar el personal laboral del funcionario.

Muy tarde nos llega esta delimitación, sobre todo si tenemos en cuenta la situación de tantas y tantas corporaciones locales donde el personal laboral es mayoritario.

- **Reconsideración del personal eventual**, de modo que se concilie el carácter discrecional del nombramiento con el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia y capacitación profesional, así como homologación del número de eventuales en unidades equiparables.

Como propuesta parece bien encaminada, otra cosa es ver en qué termina, teniendo en cuenta que se trata de un espacio clientelar para el equipo político de turno. Aquí la transparencia sobre el objeto del asesoramiento, currículum de la persona y retribuciones resultan fundamentales.

- Diseño de herramientas de **medición de cargas de trabajo** que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos.

¿Pero de qué herramientas se está hablando?, porque esta clase de herramientas hace años que existen y funcionan en el sector privado. El problema es su aplicación y aprovechamiento, incluso en el caso de los nuevos sistemas de control del tiempo dedicado al trabajo con medios informáticos.

- El establecimiento con carácter general de **mecanismos para la evaluación del desempeño**;
- Clarificar la tipología de **funciones externalizables**.
- Articulación de mayores mecanismos de movilidad interna y movilidad interadministrativa para un uso lo más eficiente posible de los recursos de los que dispone cada Administración, incluida la creación de una base de personal disponible para necesidades coyunturales.
- Generalizar el empleo de sistemas que permitan **medir la carga de trabajo en las unidades administrativas**, calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, evaluar la productividad de cada unidad y compararla con las homogéneas.

Parece interesante orientar sobre las funciones externalizables, aún mejor, si se acompañan de recomendaciones para su seguimiento y control. También es razonable facilitar un aprovechamiento más flexible de los recursos humanos. Y, de nuevo, insiste en la medición de las cargas de trabajo, tomando como referencia los tiempos de tramitación de los expedientes, para lo cual habrá que tener en consideración los procedimientos y los recursos disponibles en cada caso. En Gran Bretaña y Estados Unidos, hace años que realizan comparaciones públicas sobre el coste de los servicios de las administraciones públicas. Habrá que ver cómo se plantea el tema en España.

- Introducir en la **metodología de elaboración de los presupuestos de los capítulos 2 y 6** medidas para potenciar que aquellas actividades de naturaleza homogénea que gestionan los diferentes Departamentos se presupuesten con los estándares más eficientes que se deduzcan, bien de las mejoras prácticas

observadas o de un análisis teórico que optimice la obtención de valor por los recursos económicos utilizados.

Inicialmente cabría pensar en una introducción del llamado “Presupuesto Base Cero” en nuestras administraciones, pero no es el caso. Se trata tomar como referencia estándares de gestión óptimos, que no sabemos ni el cómo ni el quién procederá a su identificación.

- **Factura electrónica.** Agilizar los procedimientos de pago al proveedor mediante el uso de la factura electrónica en el sector público y también en el sector privado, profundizando en las iniciativas europeas en este sentido. Se creará un punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y se tramiten electrónicamente.

¿Se está hablando de crear un registro central para toda España de facturas electrónicas? ¿Y por qué no el mismo registro para las quejas y reclamaciones de los ciudadanos o para sus peticiones de licencias de actividades, o de ...? ¡Qué barbaridad!

- **Gestión de servicios y medios comunes.** Consolidación de infraestructuras y servicios comunes en TIC se pretende hacer una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos. Medidas relativas a la identificación de la totalidad de los inmuebles de la AGE, la reducción del gasto en los arrendamientos, la optimización de la ocupación de espacios, el incremento de ingresos públicos y la construcción de equipamientos autofinanciables a corto plazo. Concretamente, se pone en marcha el **Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado**, que recoge los planes de enajenación de inmuebles correspondientes a los principales centros gestores de patrimonio del ámbito estatal. Se integran en este documento 15.135 inmuebles enajenables. También se propone una reducción del 20% del importe de los arrendamientos en dos años.

La gestión y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario es una condición imprescindible para una buena gestión de los activos de cualquier administración pública. Es seguro que se trata de un nicho en el que hay un campo de mejora importante. Otra cosa es el mal momento del mercado para la venta de inmuebles.

- Mejora tales como la centralización del pago de nóminas y de las cuentas de tesorería, la mejora de los mecanismos de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, una mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE y la mejora de la gestión de los saldos tesoreros.

- **Contratación.** Establecimiento de una dirección centralizada, la reducción del número de órganos de contratación y la homogeneización de los niveles de calidad.
- **Notificaciones.** Extender gradualmente la notificación electrónica en todos los centros de la AGE, utilizando al efecto la Dirección Electrónica habilitada o la red electrónica de los centros para las notificaciones por correspondencia.
- **Imprentas.** Racionalización de estos servicios, que se adoptarían en un primer momento a nivel departamental mediante la identificación de sus necesidades, capacidades y costes y procediendo a la supresión de todos aquellos medios obsoletos o innecesarios, potenciando el empleo de las grandes imprentas de la AGE, especialmente la del BOE.
- **Racionalizar las duplicidades en medios aéreos y marítimos.**
- **Reforma de la Ley de Subvenciones.** Transparencia y el establecimiento de límites a la financiación pública de ciertas modalidades de gasto privado. La eliminación de duplicidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la interconexión automática de las diferentes bases autonómicas o locales con la Base de Datos Nacional de Subvenciones, etc.

Se apuntan un diferente conjunto de interesantes medidas para la AGE, y en algún caso para las CCAA, cuya aplicación no es fácil y requiere la puesta en marcha de una serie de proyectos que tardarán en producir efectos tangibles. A modo de ejemplo, vamos a ver el tiempo que se tarda en tener resultados en cuanto a la centralización del pago de nóminas, la contratación o la racionalización de las Imprentas.

5. ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y DE LAS EMPRESAS.

- **La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado**, analizada en el plenario de la CORA, persigue la simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes Comunidades Autónomas y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional.
- En la **Ley de Apoyo al Emprendedor** y su Internacionalización, entre otras propuestas, se aumenta el umbral límite de superficie útil de exposición y venta al público, para la supresión de licencias municipales, de 300 (Real Decreto-ley

19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios) a 500 metros cuadrados.

No vamos a cuestionar la necesidad de ambas Leyes, siempre y cuando tengan en cuenta la situación actual y formulen propuestas razonables y viables en todos los casos.

- **Codificación del derecho.** Impulsar cuanto antes, en el ámbito de la AGE, la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias, para lo que se considera necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos.

Ante esta legislación motorizada, queda corto hablar de textos refundidos –que siempre son un avance–, sino que es preciso abordar auténticos proyectos de racionalización normativa, al objeto de simplificar y reducir el vigente caudal de normas repetidas, a la vez que se ha de procurar eliminar trabas y dificultades que se han venido acumulando con el tiempo. También a este respecto hay que seguir los ejemplos de otros países que han sabido reducir por materias (Turismo, Agricultura, etc.) su volumen en porcentajes espectaculares. Esto sí que requiere un esfuerzo urgente.

- **Deudas con los proveedores.** Todas las Administraciones tendrán un plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores y que garantice el cumplimiento del PMP.

En este caso, el tema no es tener el plan, sino la disponibilidad de los recursos para su cumplimiento.

- Elaborar un **Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE**, al que deberá ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos.
- **Simplificación de los procedimientos medioambientales** (gestión del dominio público hidráulico, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la autorización ambiental integrada, la gestión de residuos, los procedimientos de evaluación ambiental y la responsabilidad ambiental).
- **Ventanilla única aduanera**

En cuanto a la reducción de cargas administrativas, una cosa es el potencial de ahorro que supone la tramitación informática de un procedimiento en relación

con su tramitación manual y otra bien distinta es su ahorro real a partir del uso que hacen los ciudadanos. En cualquier caso, la música de las propuestas suena bien y aun estará mejor si se llevan a cabo.

- **Impulso de la administración electrónica.** Registro Electrónico de Apoderamientos (REA), Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas. Impulso del sistema de subastas electrónicas. Edición de documentos sanitarios, Cita previa, etc.
- **Apoyo a las empresas y a la inversión:**
 - Publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las Comunidades Autónomas en una Plataforma única de Contratación del Sector Público.
 - Participación de las Oficinas consulares en la obtención del número de identificación fiscal (NIF) y certificado electrónico por los no residentes.
 - Simplificación administrativa en la contratación pública.
 - Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa. Reducción de tiempos y costes en la creación de empresas.
 - Investigación, innovación y desarrollo. la simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación
- **Atención al ciudadano:**
 - Punto de Acceso General. Una de las iniciativas más importantes de la CORA es establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de trámites y servicios más relevantes.
 - Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las Administraciones Públicas, centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la red 060.
 - Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social.
 - Visibilidad de la oferta de trabajo. El establecimiento de un único Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo
 - Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo. Se permitirá a las víctimas del terrorismo un acceso privado al estado de su procedimiento.
 - Establecimiento del «BOE a la carta».

Estamos ante un repertorio interesante de medidas, sobre las cuales sobrevuela una línea de pensamiento común: el establecimiento de Portales, Puntos, Tablones, Registros, centralizados o de ámbito estatal. Cualquiera podría inferir que son propuestas elaboradas por personas que analizan la realidad desde una visión centralista de la realidad. Sea como sea, ello no quita que determinadas medidas deban ser tomadas en consideración.

6. RESULTADOS DE LA REFORMA.

El conjunto de todas las medidas descritas en los apartados anteriores representan la reforma estructural de las Administraciones Públicas abordada por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la legislatura, y supondrá que, acumuladamente, en los cuatro años de gobierno, el sector público habrá dejado de gastar 37.620 millones de euros. Al final de este periodo, con la total implantación de las reformas, las Administraciones estarán ahorrando 17.534 millones de euros anuales con respecto a lo gastado en 2011. Las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios recogidas en el informe de la CORA comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las Administraciones Públicas, a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

A modo de conclusiones:

Tal como ya avanzamos en relación con la reforma de la administración local, las cifras de ahorro, son una simple quimera, con la que no debería engañarse a nadie y menos al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre deseoso de ofrecer buenas perspectivas a los ciudadanos. Vamos a ver, los únicos ahorros seguros de este conjunto de medidas son los que se puedan obtener de la reducción de costes en materia de personal, la reducción en materia de alquileres, la venta de patrimonio a los actuales precios de mercado y algunos gastos en capítulo II de los organismos que se suprimen y, en menor medida, si se integran con otros. Lo demás son mejoras bien intencionadas cuya implantación supondrá, de momento, más gasto, aunque siempre cabe decir que se trata de gastar para ahorrar.

Para terminar, debemos decir que hemos echado de menos algunos temas de gran importancia:

- No se plantea una reforma en profundidad del Estatuto Básico del Empleado Público, más allá de algunos cambios puntuales (delimitación de funcionarios y laborales, movilidad,...)
- El modelo organizativo general de la administración del gobierno central no se aborda, de tal suerte que la constitución de agencias, en tanto que unidades responsables de sus recursos y resultados, queda para mejor ocasión. Por eso mismo, los contratos programa limitan su aplicación a los organismos autónomos del gobierno central, equívocamente bautizados en su día como agencias.
- De igual manera, ya nadie parece acordarse de los directivos públicos profesionales, que son en otros países la garantía de un nuevo modelo de administración pública, más eficaz y eficiente.
- Tanto incidir en la sin duda necesaria reducción de la maraña de organismos descentralizados de las Administraciones Públicas, no debería hacernos olvidar que hay algunos que cumplen muy bien con su cometido, a pesar de que la normativa actual no delimita con claridad cuando procede aplicar uno u otro modo o forma de gestión.

En resumen, parece ser que la CORE ha llegado a la conclusión, de que la centralización de servicios y sistemas de información tiene que producir economías de escala, sin poner en cuestión el actual sistema de las autonomías. No obstante y en positivo, hay que reconocer que de la suma de pequeños cambios cuantitativos, si son acertados, pueden dar lugar a un cambio cualitativo importante o, por lo menos, esta parece ser la intención de los autores del informe y del Gobierno que lo avala.

LA COTIZACIÓN ACREDITADA: SUS EFECTOS EN ORDEN AL DERECHO Y CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Juan Antonio MALDONADO MOLINA

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Periodo mínimo de cotización.
 - 2.1. Las cotizaciones efectivamente realizadas.
 - 2.1.1. Cómputo de días.
 - 2.1.2. El período de carencia en el trabajo a tiempo parcial.
 - 2.2. Novedades en las situaciones asimiladas a periodo cotizado en orden al periodo mínimo cotizado.
 - 2.2.1. Concepto y clasificación.
 - 2.2.2. Excedencia para cuidado de hijo o familiar.
 - 2.2.3. Parto
 - 2.2.4. Servicio militar o prestación social sustitutoria.
3. Contenido de las prestaciones. La cuantía.
 - 3.1. Base reguladora de la jubilación.
 - 3.1.1. La nueva base reguladora.
 - 3.1.2. La reforma de la integración de lagunas de cotización
 - 3.2. Porcentaje de jubilación.
 - 3.2.1. El nuevo porcentaje.
 - 3.2.2. Cálculo de porcentaje en los trabajos a tiempo parcial.
 - 3.3. Interrupciones de la actividad laboral por parto o adopción/acogimiento.
4. Periodo cotizado y edad de jubilación.

1. INTRODUCCIÓN

Las continuas reformas “racionalizadoras”¹ que desde hace treinta años vienen incidiendo en la Seguridad Social, y con las que trata de adaptarse la protección social a la situación económica², han hecho que hablar de Seguridad Social sea hablar de su

¹Vid. PERRIN, G., «Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para la reforma de la Seguridad Social», *PEE*, núm. 12-13, 1982, págs. 481 y ss.

²RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., «La Seguridad Social ante la crisis económica», *PEE*, núm. 12-13, 1982, pág. 140.

permanente reforma, hasta el punto de afirmarse que la Historia de la Seguridad Social es la Historia de sus Reformas³.

Pero los cambios que estamos viviendo actualmente -materializadas legislativamente desde 2011- siguiendo las pautas marcadas por la Comisión Europea⁴, exceden de lo que podría catalogarse bajo el calificativo de reformas racionalizadoras, y pasan a ser reformas “regresivas”. El principal argumento ahora es la adaptación a la evolución demográfica, que aparece como un problema (cuando puede ser una oportunidad y en todo caso es un éxito social) incompatible con el sistema de protección social. Frente a los conocidos inconvenientes que el modelo actual tiene ante el envejecimiento de la población (la insostenible ratio activos/pasivos), no se plantean modelos alternativos en los que la financiación del Sistema no se limite a gravar el empleo, y que desvinculen la viabilidad del sistema de la evolución demográfica en lo referente al porcentaje de población activa. En las palabras proféticas del Maestro Vida Soria, “nadie se preocupa de arbitrar una fórmula sustitutiva y actualizada de la función que la Seguridad Social consiguió durante sus existencia”, y la nueva fórmula (la regresiva), “nos va a hacer retroceder unas cuantas decenas de años, en un aspecto singular de nuestra cultura europea, como es el de la solidaridad social”⁵.

Se olvida de reformas que introduzcan nuevas vías de financiación, sino meras actuaciones sobre las variables que determinan la intensidad protectora en función del estado de cuentas de la Seguridad Social. La financiación de la Seguridad Social profesional seguirá gravitando sobre el empleo. En este punto, las reformas “racionalizadoras” adolecen de falta de imaginación, actitud conservadora y poco valiente, frente a *modelos alternativos* de financiación⁶, sobradamente conocidos en el

³VIDA SORIA, J., «Artículo 41. Seguridad Social», en ALZAGA VILLAAMIL, Comentarios a la Constitución Española de 1978, ERDERSA, 1996, pág. 119.

⁴Entre otros Documentos, véase la Comunicación de la Comisión. Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones», de 2005, en la que se hace evidente que la Unión asume como inevitable el envejecimiento, sin que las políticas familiares puedan ser capaces de relanzar la natalidad a los niveles requeridos, y sin que la inmigración extraeuropea puede solventar el tema. La sociedad europea será una sociedad de ancianos, por lo que la única solución es que sean ancianos productivos.

⁵VIDA SORIA, J., «¿Qué fue eso de la Seguridad social?», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2001.

⁶Los modelos alternativos existentes son diversos, siendo los comúnmente más señalados la sustitución de las cotizaciones profesionales por Impuestos Directos, la sustitución de la cuota empresarial por Impuestos Indirectos (IVA), financiación por afectación de recursos fiscales específicos (recargos en la imposición del juego, tabaco, alcohol, vehículo, etc.) y el establecimiento de cuotas sobre la base del valor añadido, sobre el grado de mecanización (tasa de amortización), o sobre el índice de consumo de energía por las empresas. Todos tienen en común evitar los efectos negativos de las cotizaciones, que gravan especialmente a las empresas que más mano de obra emplean, empresas que no siempre son las que disponen de unos mayores recursos, y en general a la población activa (población que está en continua disminución). Estas vías alternativas tienen, evidentemente, sus inconvenientes, puestos de relieve en los distintos estudios que han abordado el tema. La elección de qué modelo sea el más adecuado es una cuestión que debe quedar en el ámbito de las decisiones políticas, sopesando los intereses en juego y el coste (social y económico) de la opción.

plano teórico⁷, que se caracterizan por no penalizar el factor trabajo⁸. Las ventajas de estas vías alternativas de financiación no se limitan a no gravar el empleo, sino que desvinculan la viabilidad del sistema de la evolución demográfica en lo referente al porcentaje de población activa (aunque inevitablemente sea un tema importante respecto al envejecimiento de la población, ya que los gastos aumentarán sea cual sea la fuente de financiación). El equilibrio financiero será el único principio común de toda reforma.

Con esta lógica regresiva, el principio de contributividad se refuerza, de modo que aumenta el peso que la carrera cotizada tiene en orden al acceso a una prestación (bien porque se incremente el período de carencia, cosa que ocurrió en nuestro país con la Ley 40/2007, que eliminó la teoría de los días-cuota; bien porque la edad de acceso a la jubilación se condicione a determinado período cotizado), o en orden a la cuantía de la misma (ampliación de la base reguladora y del porcentaje de la jubilación, como ha ocurrido con la Ley 27/2011). Pero incluso el reforzamiento del principio de contributividad parece quedarse corto, y se opta por supeditar directamente el importe

⁷Sobre las nuevas fórmulas de financiación, véase la excelente recopilación realizada por VELARDE FUERTES en la obra, *La financiación de la Seguridad Social. Los modelos alternativos y su crítica*, IESSS, Madrid, 1980, en especial, los estudios de J. MATELJAN, “Formas alternativas de financiación de la Seguridad Social”, págs. 15-55, y H. DELEEK, “Un modo distinto de financiar la Seguridad Social: la cotización sobre el valor añadido”, págs. 83-92. Véase igualmente DURÁN HERAS, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B., “Alternativas para la reforma financiera de la Seguridad Social”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 7, 1980, págs. 57-73; BANACLOCHE, J., “IVA, salarios y Seguridad Social”, *RSS*, núm. 18, 1983, págs. 41 y ss.; MARTÍNEZ GENIQUE, A., “Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA”, *HPE*, núm. 62, 1980, págs. 313-318; GAVILANES, E. y PRIETO, J.J., “El Impuesto sobre el Valor Añadido y la Seguridad Social”, *RSS*, núm. 18, 1983; LHUGUENOT, M., “Un changement difficile et nécessaire: la Sécurité Sociale reinventer”, *DS*, núm. 12, 1981, págs. 792 y ss.; LAURENT, A., “La financiación de la Seguridad Social en Europa”, en *La Financiación de la Seguridad Social. Documentos y Estudios*, Fundación F. Ebert, núm. 26, 1982, págs. 157-178; AA.VV., *Introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido en España*, IEF, Madrid, 1982; STERDYNIAK, H. y VILLA, H., “Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs?”, *Observation et diagnostic économique*, núm. 6, 1984, págs. 14 y ss.; GONZÁLEZ RABANAL, M. C., “A propósito de la causa de la Seguridad Social y sus alternativas financieras”, *Moneda y Crédito*, núm. 175, 1985, págs. 5 y ss.; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A., “Los problemas futuros de la financiación de la Seguridad Social”, *Rev. Treball*, núm. Extra, junio 1987, en especial págs. 135 a 141; del mismo, “La financiación de la Seguridad Social. Problemas y alternativas”, *Rev. Treball*, núm. 24, 1994; McLURE, C.E., “El IVA frente al impuesto sobre la nómina”, en LÓPEZ GARCÍA, M.A. (Coord.), *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1987, págs. 301-338; BENELBAS, L., SASTRE, L. y TAGUAS, D., “Efecto sobre la demanda de empleo de la sustitución de cuotas empresariales a la Seguridad Social por IVA”, *ICE*, núm. 647, 1987, págs. 7-23; SERVEN, L., *La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación*, Documento de Trabajo FEDEA, núm. 6, 1988; COSTAS I TERRONES, J.L., “La reforma de la financiación de la Seguridad Social española”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1, 1990; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, M. R.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social: a modo de índice de la situación actual del Estado del Bienestar” (I y II), *REDT*, núms. 74 (1995) y 75 (1996), en especial la II parte (págs. 39-75 del núm. 75).

⁸Cfr. PALMER, E., “Formas de financiación de la Seguridad Social en un contexto de disminución del total de las cotizaciones”, *Estudios de la Seguridad Social*, núm. 82, 1997, págs. 22-50, donde se ofrece una visión de conjunto de las medidas adoptadas por los gobiernos al respecto.

de las futuras prestaciones a la evolución demográfica, introduciendo el llamado factor de sostenibilidad.

El factor de sostenibilidad, recogido en la disposición adicional quincuagésima novena de la LGSS, no solo determinará un posible incremento de la edad de jubilación a partir del año 2027, sino que podrá determinar modificaciones en la determinación inicial de la cuantía de las pensiones causadas a partir de 2019⁹. Supone un cambio sustancial en el régimen jurídico, que además atenta a la seguridad jurídica base en un mecanismo de protección de riesgos futuros como es la Seguridad Social, que en esta materia deja de ser segura. En efecto, se introduce una fórmula matemática compleja (un polinomio), que será de aplicación a las pensiones causadas a partir de 2019. Y se aplicarán solo una vez por pensionista: cuando se calcule la pensión inicial. Explicar en su totalidad la fórmula es algo que no solo excedería un trabajo de este tipo, sino que posiblemente genere más confusión al lector. Por eso considero preferible sintetizar en dos puntos el mecanismo:

- Se calculará cuánto ha aumentado la esperanza de vida a los 67 años en un determinado período quinquenal (en 2019, la variación de la esperanza de vida entre 2012 y 2017; en 2024, la variación entre 2017 y 2022; y así sucesivamente).
- Ese porcentaje se aplica sobre la cuantía que le correspondería normalmente al trabajador, al entender que el importe que resulta de aplicar las reglas legales corresponde a una situación demográfica determinada, y si ésta varía, corresponde variar el cálculo inicialmente previsto.

Obviando las ciencias matemáticas y quedándonos en las ciencias jurídicas, podría aducirse que se está aplicando la doctrina “rebus sic stantibus”, de modo que si las circunstancias concurrentes cuando el sujeto realiza sus contribuciones al sistema sufren una alteración sustancial, puede dar lugar a una modificación. Sin embargo, esta teoría es difícil de aplicar al caso, ya que:

- la variación de la esperanza de vida en un lustro difícilmente tendrá unas dimensiones que permita hablar de alteración sustancial

⁹El 13 de septiembre de 2013, el Gobierno presenta el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. En él se plantean dos cuestiones: la aplicación del factor de sostenibilidad a la cuantía de las pensiones; y los criterios para la revalorización. La Exposición de Motivos del Anteproyecto indica que no se trata de una “medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida”. Por ello, no se modifican ni la base reguladora ni el porcentaje. Pero el “instrumento de reequilibrio” no puede afirmarse que vaya a formar parte del régimen jurídico de la pensión, en tanto que está regulado, obviamente.

- esta variación corresponde a la esperanza de vida a los 67 años, de forma que tampoco hay certeza que sea finalmente así, es una merca estimación en base a una ciencia tan poco exacta como la demografía.
- el sistema financiero de reparto hace que realmente no haya un vínculo contractual que haga exigible lucrar un determinado importe. Este derecho viene por otro lado, por el derecho a la seguridad social consagrado constitucionalmente, y es que sin seguridad jurídica no hay seguridad social, y el que el importe a percibir pueda variar según los cálculos quinquenales hechos por el Ministerio no aporta mucha seguridad (social) al asegurado.

Partiendo de estas premisas, y pasando de una perspectiva política-jurídica a la técnica-jurídico, la realidad es que en nuestro Sistema de Seguridad Social ha tenido lugar un notable incremento del principio de contributividad, aumentando el peso la vida laboral que acredite el sujeto, ya que no solo determinará la cuantía, sino que la edad de jubilación (tanto la ordinaria como las anticipadas) vendrán determinadas por el período cotizado que acredite.

Pero además se han producido importantes cambios en el cómputo de la vida laboral cotizada, de modo que en un contexto como el actual adquiere una mayor relevancia conocer cómo se computa la carrera de seguro de un trabajador. Estas modificaciones versan sobre el cómputo del período cotizado en general (pasando a un cómputo diario), la vida laboral de los trabajadores a tiempo parcial, y las reglas de determinación de la cuantía (base reguladora –aumentando el período a considerar para la jubilación, y con nuevas reglas restrictivas en la integración de lagunas).

2. PERÍODO MÍNIMO DE COTIZACIÓN

El artículo 124 LGSS, al enunciar las condiciones generales del derecho a las prestaciones del nivel contributivo, viene a establecer dos grandes requisitos: la afiliación y el alta, por un lado, es decir, el aseguramiento; y el cumplimiento de determinados períodos de cotización, cuando se prevea. Junto a ellos, hay que incluir un tercero, previsto en la Disposición Adicional 39 LGSS (introducida por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre), consistente en estar al corriente en el pago de las cuotas, aunque este requisito solo es exigible en caso de trabajadores que sean responsables del ingreso de cotizaciones. No obstante, en tales casos la Administración aplica el mecanismo de “invitación al pago”, momento en el que el sujeto puede regularizar su situación¹⁰.

¹⁰Hay que advertir que el núm. 6 de la Disposición final séptima de la Ley 27/2011 (con efectos desde el 1 de enero de 2013), matizó esta regla, añadiendo que si se le ha considerado al corriente en el pago de las cotizaciones en virtud de un aplazamiento en el pago de las cuotas adeudadas, pero posteriormente incumpliera los plazos o condiciones de dicho aplazamiento, perderá la consideración de hallarse al corriente en el pago y, en consecuencia, se procederá a la suspensión inmediata de la prestación reconocida que estuviere percibiendo, la cual solamente podrá ser rehabilitada una vez que haya saldado la deuda con la Seguridad Social en su totalidad.

De los dos grandes requisitos generales exigidos (alta y cotización), el que actualmente reviste un mayor interés es el de la acreditación de períodos de ocupación cotizada, teniendo una triple incidencia: concesión, cuantía de las prestaciones, y la duración de la prestación por desempleo (única del sistema que pone en relación su duración con el período de ocupación cotizada)¹¹.

Como se sabe, es condición común del derecho a las prestaciones que no derivan de contingencias profesionales ni accidente (y en determinados casos también por accidente no laboral¹²) la exigencia del cumplimiento de un período mínimo de cotización, que viene a actuar como mecanismo de seguridad económica del Sistema, garantizando además que en el nivel contributivo quienes reciban cobertura sean aquellos que verdaderamente han contribuido mediante su esfuerzo al sostenimiento de las arcas de la Seguridad Social.

La cuantificación del período de carencia difiere según cada prestación, siendo por lo general más elevado en las pensiones que en los subsidios, y destacando de ellas la pensión de jubilación, que al ser una prestación central en el equilibrio financiero del sistema exige un alto período mínimo de cotización. También es amplia la carencia exigida cuando el sujeto se encuentra en situación de no alta y pese a ello puede acceder a una prestación, tratando de equilibrar la dispensa de uno de los requisitos básicos (el alta) con el incremento del otro (la cotización previa). Pero en este punto lo que nos interesa no es hacer una exposición de los distintos períodos mínimos requeridos para cada prestación, sino reflejar los cambios que se han producido en el cómputo de la vida laboral cotizada.

2.1. Las cotizaciones efectivamente realizadas

Para el cumplimiento de el requisito de carencia (en general) hay que estar a las cotizaciones reunidas por el solicitante, para lo que serán de aplicación las reglas generales derivadas del artículo 124 LGSS, y las específicas previstas en las respectivas normas reguladoras de cada prestación. A tal efecto, el número 2 del artículo 124 precisa que en aquellas prestaciones cuya concesión esté subordinada al cumplimiento de determinados períodos de cotización, solamente serán computables, bien las cotizaciones efectivamente realizadas, bien las expresamente asimiladas a ellas.

En consecuencia, en el cómputo del período de carencia se deben diferenciar dos cuestiones: cómputo de cotizaciones efectivamente realizadas al Sistema; y períodos

¹¹MALDONADO MOLINA, J.A., *Los períodos de cotización. Acceso y cálculo de las prestaciones*, Comares, 2002, pág. 3.

¹²En caso de accidente no laboral también es exigible un período de carencia si se trata de un sujeto que no estaba en alta en el momento del hecho causante. Así lo disponen los artículos 138.3 LGSS y 4.3 RD 1799/1985 para las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez; y los artículos 174.1, 175.1 y 176.1 LGSS para las pensiones de viudedad, orfandad y prestaciones en favor de familiares, respectivamente.

asimilados a tiempo cotizado. Pues bien, tanto unas como las otras reglas han sufrido modificaciones últimamente.

Con carácter general dispone el art. 124 LGSS que solamente serán computables las cotizaciones efectivamente realizadas. De este modo, se tienen en cuenta las cotizaciones efectuadas, tanto si hay actividad como si no, como es el caso del Convenio Especial de la Seguridad Social, IT o maternidad. También se incluyen las que deban realizarse por salarios dejados de percibir como consecuencia de despido nulo o improcedente si se optó por la readmisión¹³.

2.1.1. Cómputo en días

Para el acceso a las pensiones (y para su cuantía), el único módulo temporal de cómputo es el día. Por tanto, para la jubilación no se requieren 15 años, sino 5.475 días. Esta regla se ha incorporado a nuestro Ordenamiento con la Ley 27/2011, de 1 de agosto¹⁴, que ha introducido una nueva disposición adicional 61 LGSS, en la que se indica:

“Para el acceso a las pensiones de la Seguridad Social, así como para la determinación de la cuantía de las mismas, los plazos señalados en la presente Ley en años, semestres, trimestres o meses, serán objeto de adecuación a días, mediante las correspondientes equivalencias”

No obstante, para la pensión de jubilación se han fijado unas reglas específicas por el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011. Estas reglas tratan de “convertir” los días en meses y años, y ello porque si bien para el período de carencia el módulo empleado es el de los “días”, no siempre es así a otros efectos. No lo es, en primer lugar, para el período cotizado que determina la edad de jubilación aplicable (tanto ordinaria como anticipada), que se fija en “años y meses” (que irán modificándose conforme a las reglas transitorias previstas)¹⁵. Y en segundo lugar, tampoco es el módulo diario el empleado para calcular el porcentaje aplicable a la jubilación, que también a “años y meses”¹⁶.

¹³Téngase en cuenta que tras el RDL 3/2012, la obligación de abonar los salarios de tramitación solo subsiste en caso de despidos nulos o en los improcedentes si el empresario opta por la readmisión, o es el trabajador el que puede ejercer esa opción (tras el RDL 20/2012, si transcurren más de 90 días hábiles – antes eran 60- desde la presentación de la demanda hasta la Sentencia, los salarios de tramitación los abonará el Estado, y será por cargo del Estado el pago de las cuotas de los mismos)(art. 57 ET).

¹⁴Disposición final séptima, número 7, Ley 27/2011, cuya entrada en vigor ha tenido lugar el 1 de enero de 2013, conforme a las reglas recogidas en las Disposición final duodécima Ley 27/2011.

¹⁵Será de aplicación gradual (disp. transt 20 LGSG) desde 2013 hasta 2027, a razón de: a) para los 67 años: 1 mes por año; y desde 2013 a 2018; y 2 meses por año desde 2019 a 2027. b) para los 38 años y medio requeridos para los 65: 3 meses por año desde 2013 hasta 2027.

¹⁶Por ejemplo, 15 años y un mes equivale a un porcentaje del 50,21%.

Pues bien, la conversión de días a años y meses se hace del siguiente modo. El artículo 1 RD 1716/2012 indica que una vez acumulados todos los días computables, serán objeto de transformación a años y meses, con las siguientes reglas de equivalencia:

- el año adquiere el valor fijo de 365 días
- el mes adquiere el valor fijo de 30,41666 días¹⁷

Para el cómputo de los años y meses de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equiparen a un año o a un mes las fracciones de los mismos. Esta misma regla ya se aplicaba (y seguirá tras la reforma) en las jubilaciones anticipadas para el cómputo de los años cotizados a efectos de determinar el porcentaje de penalización, de modo que solo se tenían en cuenta los años completos, sin que se equiparase a un año la fracción del mismo. Ahora se adopta ese criterio pero para el cómputo de la carrera laboral.

Por ejemplo, una vida laboral de 12.327 días, para ver su equivalente en años y meses habría que hacer lo siguiente:

- Calculamos los años:
 - ❖ $12.237 / 365 = 33,52$
 - ❖ Depreciamos los decimales: 33 años cotizados (12.045 días)(33x365)
- Calculamos los meses:
 - ❖ $12.327 - 12.045 = 282$ días
 - ❖ $282 / 30,41666 = 9,27$
 - ❖ Depreciamos los decimales: 9 meses

Por tanto, 12.327 días equivalen a 33 años y 9 meses

Antes de esta reforma, y siguiendo con el mismo ejemplo para ver el impacto normativo de la nueva regla, 12.327 días equivalía (en el programa Autocalc de la Seguridad social) a 33,77, es decir, 33 años y el 77% de otro año, que eran 9 meses y 24 días. Es decir, antes de la reforma 12.327 días eran 33 años, 9 meses y 24 días cotizados. Tras la reforma, son 33 años y 9 meses.

2.1.2. El período de carencia en el trabajo a tiempo parcial

El cálculo de la vida laboral de los trabajadores a tiempo parcial ha sufrido una importante modificación tras el RD-L 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social,

¹⁷El Proyecto de Real Decreto, de 8 de noviembre de 2012, lo fijaba en 30,41667 días.

con una nueva regulación que trata de adecuarse a lo prescrito por la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Para entender las nuevas reglas en el cómputo del trabajo a tiempo parcial, hay que partir de la situación previa. En nuestro Ordenamiento, tales reglas se recogían en el RD 1131/2002¹⁸. Éstas eran las siguientes. Para el período de carencia de las prestaciones de jubilación, IP, muerte y supervivencia, IT y maternidad, la Disposición Adicional 7 LGSS y el RD 1131/2002 partían con carácter general del cómputo exclusivo de las horas trabajadas (ordinarias y complementarias)¹⁹. Partiendo de las horas trabajadas, a continuación se calcula su equivalencia en días teóricos de cotización. De este modo, la duración máxima legal de la jornada se divide por todos los días del año, de lo que resulta que 5 es el número de horas de trabajo que corresponde al día (incluyendo festivos). Se busca la proporcionalidad, al ponderar el número de horas que comprende un día laboral en relación con la totalidad de las horas hábiles de trabajo anuales²⁰. No obstante, para las prestaciones en las que los períodos mínimos de cotización son amplios (señaladamente, jubilación e IP), se atenúa esta exigencia con la aplicación en la determinación de los períodos de cotización acreditados, de un coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización (artículo 3.2 RD 1131/2002), con lo que el número de días teóricos iniciales se verán aumentados en un 50%. La cifra así obtenida tiene un límite lógico, y es que «en ningún caso podrá computarse un número de días cotizados superiores al que correspondería de haberse realizado la prestación de servicios a tiempo completo» (Disposición Adicional 7 LGSS), ya que de lo contrario al “regalar” un 50% del período de carencia un trabajador a tiempo parcial (pero con una jornada próxima a tiempo completo), obtendría más fácilmente la pensión que otro con la jornada ordinaria. Si se trata de una prestación que exige un período de carencia cualificado, exceptuando las pensiones de jubilación e IP (es decir, muerte y supervivencia derivada de EC, IT por

¹⁸Que derogó el RD 144/1999, aunque acogiendo buena parte de las reglas previstas en el RD de 1999, de modo que en realidad la solución legislativa que venía aplicándose tiene su origen en el RD 144/1999. esta norma de 1999 trató de solventar un problema de constitucionalidad (aunque a la vista de la doctrina de 2013 no lo hizo), ya que el computar en orden al período de carencia solo las horas cotizadas, dejaba a las mujeres en una situación compleja, ya que estadísticamente las mujeres son mayoría en esta modalidad contractual. Y así lo declaró el TC en 2004 (STC 253/2004, de 22 de diciembre, cuya doctrina fue reiterada en SSTC 49/2005 y 50/2005, de 14 de marzo), declarando la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del art. 12.4 LET, según la redacción dada al mismo por el RD-ley 8/1997, de 16 de mayo, en cuanto establecía que para determinar los periodos de cotización de las prestaciones de Seguridad Social, incluida la de protección por desempleo, se computarán exclusivamente las horas trabajadas.

¹⁹Aunque por tales no hay que entender horas «efectivamente» trabajadas, ya que se asimilan los períodos de descanso y algunas situaciones asimiladas al alta con obligación de cotizar que sean consecuencia de una suspensión o extinción del contrato laboral a tiempo parcial (IT, maternidad y percepción del desempleo). Por el contrario, no computan las horas extraordinarias realizadas durante la vigencia de tales contratos.

²⁰A tal fin, disponía el artículo 3.1 RD 1131/2002, «el número de horas efectivamente trabajadas se dividirá por 5, equivalente diario del cómputo de mil ochocientas veintiséis horas anuales».

EC y maternidad), el lapso de tiempo dentro del cual deba acreditar el período cotizado «se incrementará en la misma proporción en que se reduzca la jornada habitual en la actividad correspondiente» (artículo 3.1,2 RD 1131/2002).

Pese a que el Gobierno español consideraba que nuestra legislación recoge medidas correctoras que tienen por objeto facilitar el acceso a la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial, cumpliendo lo previsto en la Directiva 79/7 en relación con las no discriminación de las mujeres, la STJUE de 22 de noviembre de 2012 estimó que una normativa como la española perjudica a los trabajadores a tiempo parcial que durante mucho tiempo han efectuado un trabajo a tiempo parcial reducido, puesto que, a causa del método empleado para calcular el período de cotización exigido para acceder a una pensión de jubilación, dicha normativa priva en la práctica a estos trabajadores de toda posibilidad de obtener tal pensión.

Y finalmente el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia 61/2013, de 14 de marzo²¹, declaró inconstitucional y nula, la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la LGSS, que regulaba la Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, al considerarla contraria al artículo 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como también, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo. El Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nula la referida regla, pero sin realizar ninguna aclaración sobre los efectos jurídicos de la misma.

Las nuevas reglas afectan al período de carencia y al porcentaje aplicable. Respecto de la primera, que es la que ahora nos ocupa, se indica lo siguiente: para acreditar los períodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, IP, muerte y supervivencia, IT, maternidad y paternidad, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Se tendrán en cuenta los distintos períodos durante los cuales el trabajador haya permanecido en alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos.

A tal efecto, el coeficiente de parcialidad, que viene determinado por el porcentaje de la jornada realizada a tiempo parcial respecto de la jornada realizada por un trabajador a tiempo completo comparable, se aplicará sobre el período de alta con contrato a tiempo parcial, siendo el resultado el número de días que se considerarán efectivamente cotizados en cada período.

²¹A ella se añadieron posteriormente las sentencias 71/2013 y 72/2013, ambas de 8 de abril y 116/2013 y 117/2013, de 20 de mayo.

Al número de días que resulten se le sumarán, en su caso, los días cotizados a tiempo completo, siendo el resultado el total de días de cotización acreditados computables para el acceso a las prestaciones.

Es decir, el primer paso es calcular el número de días cotizados. Para ello, deben traducirse a días completos los períodos en los que ha trabajado por horas (y posteriormente sumarlos a los días en los que sí trabajó –en su caso- a jornada completa). Para ello deben diferenciarse las distintas etapas en las que ha trabajado a tiempo parcial, tomándose en cada una el coeficiente de parcialidad de cada contrato (el porcentaje de jornada en comparación con un trabajador a tiempo completo). Ese coeficiente de parcialidad se multiplica a los días naturales en los que estuvo en alta con esa jornada, y se obtiene un número de días cotizados (proporcional al período cotizado).

Con un ejemplo se ve más claramente la nueva regla:

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coeficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	2557
RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	1598

b) Una vez determinado el número de días de cotización acreditados, se procederá a calcular el coeficiente global de parcialidad, siendo este el porcentaje que representa el número de días trabajados y acreditados como cotizados, de acuerdo con lo establecido en la letra a) anterior, sobre el total de días en alta a lo largo de toda la vida laboral del trabajador. En caso de tratarse de subsidio por incapacidad temporal, el cálculo del coeficiente global de parcialidad se realizará exclusivamente sobre los últimos cinco años. Si se trata del subsidio por maternidad y paternidad, el coeficiente global de parcialidad se calculará sobre los últimos siete años o, en su caso, sobre toda la vida laboral.

Por tanto, se trata de calcular el coeficiente de parcialidad promediado de toda su vida laboral (coeficiente global de parcialidad lo llama la ley), para lo cual se aplica una simple regla de tres: el porcentaje que suponen los días cotizados respecto de los días naturales en alta. Siguiendo con el ejemplo anterior:

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coeficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	2557
RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	1598
TOTAL		5752	72,23%	4155

c) El período mínimo de cotización exigido a los trabajadores a tiempo parcial para cada una de las prestaciones económicas que lo tengan establecido, será el resultado de aplicar al período regulado con carácter general el coeficiente global de parcialidad a que se refiere la letra b).

En los supuestos en que, a efectos del acceso a la correspondiente prestación económica, se exija que parte o la totalidad del período mínimo de cotización exigido esté comprendido en un plazo de tiempo determinado, el coeficiente global de parcialidad se aplicará para fijar el período de cotización exigible. El espacio temporal en el que habrá de estar comprendido el período exigible será, en todo caso, el establecido con carácter general para la respectiva prestación.

Es decir, la virtualidad de la norma consiste en que no se calcula la vida cotizada a tiempo parcial traduciéndola en tiempo completo, para usar posteriormente esa cifra para acreditar los períodos de carencia, sino que son éstos (tanto los períodos de carencia genéricos como específicos) los que se adecuan al coeficiente global de parcialidad que tenga el trabajador.

Por tanto, en el ejemplo que hemos seguido, de cara a la jubilación el período de carencia exigido no será 5475 días (con 730 días -esto es, dos años-, dentro de los últimos quince años), sino do de los cuales deben estar comprendidos en los últimos quince, sino el 72,23% de dicha cifra: 3954 días el período de carencia genérico, y 528 días dentro de los últimos quince años como carencia específica.

En consecuencia, con la nueva normativa tendría derecho a la prestación (acredita 4155, y a él se le exigen 3954, no los 5475 ordinarios). Obviamente, la base reguladora se calculará tomando en cuenta las bases cotizadas en proporción a la jornada (ahí no hay cambios respecto de la situación precedente), aunque respecto del porcentaje sí hay modificaciones que analizaremos en el apartado correspondiente a la cuantía.

¿Qué hubiera sucedido aplicando la normativa anterior al RDL 11/2013? En ese caso, las reglas habrían sido las siguientes:

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coeficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	1461

RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	2397 (sería la proporción de jornada –la mitad en este caso, multiplicado por 1,5, por tratarse de jubilación)
TOTAL		5752		3858

Es decir, no hubiera cumplido el período de carencia, y por tanto no hubiera causado la prestación. La nueva normativa le beneficia.

Esta regulación más beneficiosa también puede aplicarse a las prestaciones solicitadas y denegadas antes de la entrada en vigor (4 de agosto de 2013), tal y como establece la disposición transitoria primera RDL 11/2013. En este caso, En este supuesto, los interesados deberán formular de nuevo su solicitud y, si con arreglo a la nueva regulación, cumplen el período mínimo exigido. No obstante, los efectos económicos no se retrotraerán a la fecha del hecho causante, sino que tendrán una retroactividad máxima de tres meses desde la nueva solicitud, con el límite en todo caso de la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley

Excepcionalmente, todas aquellas prestaciones cuya solicitud se encuentre en trámite en la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, se registrarán por lo dispuesto en el mismo y su reconocimiento tendrá efectos desde el hecho causante de la respectiva prestación.

2.2. Novedades en las situaciones asimiladas a período cotizado en orden al período mínimo cotizado

2.2.1. Concepto y clasificación

Las asimilaciones a período cotizado son unas figuras poco extendidas en nuestro Sistema. El marco jurídico de estas figuras es difuso y disperso, sin que tengan una carta de naturaleza propia acorde a su papel en el esquema protector. A diferencia de las situaciones asimiladas a la de alta, no se recogen de una forma mínimamente sistematizada, sino diseminadas por el conjunto del Derecho de la Seguridad Social²².

Las situaciones asimiladas a período cotizado son más frecuentes respecto a la pensión de jubilación que para otras prestaciones del Sistema. Este predominio se torna en exclusividad respecto porcentaje aplicable a la base reguladora, ya que es la única prestación que condiciona el porcentaje a la carrera de seguro del trabajador.

²²MALDONADO MOLINA, J.A., *Los períodos de cotización. Acceso y cálculo de las prestaciones*, cit, pág. 7.

El estudio de tales figuras no es fácil, ya que exige al operador jurídico una auténtica labor de rastreo por todo el Derecho de la Seguridad Social. Su examen lo realizaremos diferenciando las asimilaciones en atención a sus efectos para los requisitos de carencia o para la determinación de la cuantía (base reguladora y porcentaje aplicable a la misma). Sintéticamente, pueden sistematizarse en tres categorías:

A. Situaciones asimiladas a cotizadas de cara al período de carencia²³:

B. Asimilaciones en orden a la base reguladora²⁴:

²³- Respecto de todas las prestaciones: cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social (DTrans. Segunda núm. 1 LGSS) y los períodos de emigración.

- En orden a todas las prestaciones salvo el desempleo y jubilación: los días-cuota.
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y paternidad: excedencia para cuidado de hijo o familiar (art. 180.1 y 2 LGSS); reducción de jornada por cuidado de hijo o familiar (art. 180.3 LGSS); maternidad o paternidad que subsista a extinción del contrato o percepción desempleo (art. 125.6 LGSS)
- En orden IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y desempleo: suspensión del contrato por violencia de género (art. 45 y 48.6 ET; art. 21.2 y 5 LO 1/2004).
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad, paternidad, IT, riesgo embarazo y lactancia familiar: reducción de jornada por cuidado de hijo con enfermedad grave (art. 180.3 LGSS).
- En orden a las pensiones de IP; jubilación, y muerte-supervivencia: períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007, de 15 de junio); y períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS)
- Respecto de la IP y la jubilación: parto de madre no trabajadora (disp. Adicional 44 LGSS, introducida por LO 3/2007)(112 días ampliables por parto múltiple)
- Exclusivas respecto de la pensión de jubilación: cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social; períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (RD 487/1998); períodos de dedicación exclusiva de miembros de las corporaciones locales (RD 1108/2007).
- Exclusiva a efectos de la IP: el período no agotado de incapacidad temporal (artículo 4.4 RD 1799/1985).
- Exclusivas del desempleo: huelga o cierre patronal (art. 3.3 RD 625/1985), trabajo a tiempo parcial (art. 3.4 RD 625/1985).

²⁴- Para todas las prestaciones: períodos de emigración.

- Para todas las prestaciones salvo el desempleo: interrupciones de la vida laboral por cuidado de hijo (Disp. Adic. 60 LGSS y arts 5 a 9 RD 1716/2012, de 28 de diciembre).
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y paternidad: excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS); reducción de jornada por cuidado de menor; maternidad o paternidad tras extinción contrato o cobro desempleo.
- En orden IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y desempleo: suspensión del contrato por violencia de género (art. 45 y 48.6 ET; art. 21.2 y 5 LO 1/2004).
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad, paternidad, IT, riesgo embarazo y lactancia familiar: reducción de jornada por cuidado de hijo con enfermedad grave (art. 180.3 LGSS).
- En orden a las pensiones de IP; jubilación, y muerte-supervivencia: períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007, de 15 de junio); y períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS)
- Para todas las prestaciones derivadas de contingencias comunes (salvo IT) y jubilación: tiempo trabajado a partir de los 65 años si se acreditan 35 años cotizados.
- Para las pensiones de IP y jubilación: integración de lagunas de cotización (arts. 140.4 y 162.1.2 LGSS y 4.4 RD 1647/1997).

C. Asimilaciones relativas al porcentaje aplicable a la base reguladora. Sólo proceden para la pensión de jubilación²⁵.

De todas ellas, solo aludiremos a las situaciones asimiladas a período cotizado que han sido objeto de reforma en los últimos tiempos.

2.2.2. Excedencia para cuidado de hijo o familiar

Se trata de la modalidad contributiva de las prestaciones familiares (reformado por la LO 3/2007, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley 27/2011). Consiste en considerar como período de cotización efectiva los tres años del período de la excedencia laboral para el cuidado de hijos menores (o incapacitados), o el primer año si se trata de otros familiares hasta el segundo grado (por consanguinidad o afinidad) que no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida²⁶. Desde el 1 de enero de 2013, el período reconocido es de tres años²⁷.

Se considera cotizado en orden al reconocimiento del derecho de las prestaciones de maternidad, paternidad, Incapacidad Permanente, jubilación y muerte-

-
- Exclusiva para la IP: cálculo de la BR de la IP por EC (se aplica el porcentaje de la jubilación, pero considerándose como cotizados los años que le resten al interesado, en la fecha del hecho causante, para cumplir la edad de 65 años)(art. 140.1 LGSS)
 - Exclusiva para la jubilación: incremento de bases correspondientes a la jubilación parcial; períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (artículo 3.2 RD 487/1998); y cálculo de bases para los funcionarios de la MUNPAL (artículo 7.2 RD 480/1993).
 - Exclusiva del desempleo: períodos de descubierto (art 4.1,2 RD 625/1985).

²⁵- Cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social (Disp. Transitoria Segunda LGSS y Disp. Transitoria Segunda OV).

- Interrupciones de la vida laboral por cuidado de hijo (Disp. Adic. 60 LGSS y arts 5 a 9 RD 1716/2012, de 28 de diciembre).

- La asimilación de la fracción de año a una anualidad completa (artículo 9 OV).

- Tiempo intermedio entre edad ficticia y real de jubilación (art. 4 RD 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos)

- Tiempo intermedio entre jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador y edad de jubilación, a efectos del porcentaje reductor aplicable (art. 161.1.bis.2 LGSS)

- Tiempo intermedio entre jubilación parcial y total.

- Excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS).

- Suspensión del contrato por violencia de género

- Reducción de jornada por cuidado de hijo con enfermedad grave (art. 180.3 LGSS).

- Períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (RD 2665/1998).

- Períodos de dedicación exclusiva de miembros de las corporaciones locales (RD 1108/2007).

- Períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007)

- Períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS)

- Reglas específicas para artistas y profesionales taurinos (artículo 3 OM de 30 de noviembre de 1987).

²⁶Son beneficiarios todos los trabajadores por "cuenta ajena" que disfruten de estos períodos de excedencia. Se excluyen los trabajadores por cuenta propia del SETA, RETA y Mar.

²⁷Artículo 180,1 LGSS, modificado con efectos 1 de enero de 2013 por el artículo 9.2 Ley 27/2011.

supervivencia (además de para la base reguladora y el porcentaje de la jubilación). Aunque no alcanza al desempleo, a sus efectos el período de excedencia podrá retrotraerse el período de los 6 años anteriores a la situación de desempleo, por el tiempo equivalente al que el trabajador hubiera permanecido en la situación de excedencia forzosa.

2.2.3. Parto

Se contempla en la disposición adicional 44 LGSS (introducida por la LO 3/2007, de igualdad), y da por cotizadas 16 semanas a las mujeres que tuvieron un hijo y en esos momentos no cotizaban. De este modo, se exigen dos requisitos:

- que hubiera un nacimiento (no se asimila la adopción, sino que la Ley habla de parto)
- que la mujer no hubiera cotizado la totalidad de las 16 semanas

Los efectos de la asimilación consisten en dar por cotizados un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y de 14 días más por cada hijo a partir del segundo, éste incluido, si el parto fuera múltiple. Esta situación se asimila a dos efectos:

- en orden al período mínimo cotizado exigido para la IP y la jubilación
- para el cómputo del período cotizado que determina la edad de jubilación

Sin perjuicio de esta medida, la disposición adicional 60 LGSS (introducida por Ley 27/2011), reconoce de 112 a 270 días como cotizados, a efectos de todas las prestaciones, pero no en orden al período de carencia, en caso de interrupciones de la vida laboral acaecidas entre los 9 meses anteriores al parto o los 6 años siguientes al mismo. Se trata de situaciones diferentes, como se pone de manifiesto en la siguiente tabla comparativa:

COMPARATIVA	Disp. Adic. 44 LGSS	Disp. Adic. 60 LGSS
Normativa que la introduce	LO 3/2007	Ley 27/2011. Desarrollada por arts 5 a 9 RD 1716/2012
Hecho determinante	Parto	Parto, adopción o acogimiento
Beneficiarios	Madre	Uno de los progenitores, en caso de controversia el derecho recaerá sobre la madre

Ámbito subjetivo	Todos los Regímenes	Trabajadores por cuenta ajena que hubieran extinguido el contrato, o finalizado el desempleo contributivo
Requisitos	No se exige haber cotizado antes del parto	Deben de haber cotizado antes del parto
Efectos	Período de carencia	Cuantía; Edad de jubilación; Penosidad
Prestaciones	Jubilación e IP	Todas salvo desempleo
Duración	112 días cotizados	De 112 a 270
Límite duración	No hay límite, se pueden acumular 112 días por hijo	Cada hijo genera un período diferente pero nunca superará el tope de 5 años
Parto múltiple	Los 112 días se amplían en 14 días más por cada hijo a partir del segundo	Cada hijo genera un período propio

Fuente: elaboración propia

2.2.4. Servicio militar o prestación social sustitutoria

Para acceder a la antigua jubilación anticipada común, prevista en el artículo 161 bis.2 LGSS²⁸, se requiere acreditar un período mínimo de cotización de 30 años. Pues bien, a estos exclusivos efectos, se asimilan a períodos cotizados a la Seguridad Social, el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria (PSS), pero con el límite máximo de 1 año, por lo que si tales servicios se prestaron durante un período inferior al año, habrá que estar a ellos.

²⁸ Conforme a lo previsto en el RDL 5/2013, seguirá aplicándose esta modalidad de jubilación anticipada a quienes se jubilen antes del 1 de enero de 2019, siempre que se concurra una de las tres situaciones siguientes:

- a) Su contrato (relación laboral) se haya extinguido antes de 1 abril 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a trabajar
- b) Su contrato sea suspendido o extinguido como consecuencia de un ERE, o por medio de convenios colectivos, acuerdos de empresa o por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 1 abril 2013, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca antes de 1 de enero de 2019
- c) Hayan accedido a la jubilación parcial antes de 1 de abril de 2013

Del mismo modo, en las nuevas jubilaciones anticipadas introducidas con el RDL 5/2013, se considera como cotizado el servicio militar o la PSS, con el límite de 1 año. En efecto, hasta 1 de enero de 2013, solo servía para las jubilaciones anticipadas de los afiliados tras 1967 que vieran extinguido el contrato de forma involuntaria (no las jubilaciones voluntarias). Pero la Ley 27/2011 lo extiende a todas las jubilaciones anticipadas a partir 2013, incluyendo: Jubilación anticipada parcial, jubilaciones anticipadas voluntarias, y jubilaciones anticipadas involuntarias.

Ampliándolo para otras prestaciones, la Disposición adicional 28 Ley 27/2011, indica que el Gobierno presentará, en el plazo de un año, un proyecto de ley que establezca un sistema de compensación a la Seguridad Social para que por ésta pueda reconocerse, a favor de las personas interesadas, un periodo de asimilación del tiempo de servicio militar obligatorio o de PSS que compense la interrupción de las carreras de cotización ocasionada por tales circunstancias, acorde con los incrementos que, en el ámbito de la contributividad, se producen en esta Ley, y con la sostenibilidad del sistema.

3. CONTENIDO DE LAS PRESTACIONES. LA CUANTÍA

3.1. Base reguladora de la jubilación

3.1.1. La nueva base reguladora

Como es sabido, una de las principales reformas en materia de jubilación ha sido aumentar el período que compone su base reguladora a los últimos veinticinco años (los últimos 300 meses), con una nueva fórmula de aplicación gradual:

	Hasta 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Desde 2022
Bases de cotización	180 (15)	192 (16)	204 (17)	216 (18)	228 (19)	240 (20)	252 (21)	264 (22)	276 (23)	288 (24)	300 (25)
Divisor	210	224	238	252	266	280	294	308	322	336	350

Evidentemente, y pese al mecanismo de actualización de las bases (salvo las últimas veinticuatro), es una medida que producirá una reducción generalizada del importe de las pensiones, como se refleja en la Memoria económica del Anteproyecto. Y decimos generalizada, porque si el incremento de la edad no afecta a los que acreditan una larga vida laboral, y los cambios en porcentaje tienen un menor impacto en los sujetos que acrediten el cien por cien, las modificaciones de la base reguladora afectan al conjunto de los asegurados, ya que lo habitual es que las bases sean crecientes a lo largo de la vida laboral.

La disposición transitoria quinta LGSS (introducida por la Ley 27/2011, y desarrollada por el artículo 2 RD 1716/2012), fijan reglas específicas para los supuestos de trabajadores (por cuenta ajena y autónomos²⁹) que pierdan involuntariamente el empleo, y a partir de los 55 años vean reducida su base de cotización respecto de la que tenían previamente. La ventaja que se les concede es la posibilidad de optar por una base reguladora más amplia que la correspondería conforme a las reglas generales en cada momento.

Se fijan soluciones distintas según la fecha, ya que las bases reguladoras irán aumentando progresivamente –como hemos visto– hasta 2022, año en que se aplicará la fijada por la Ley. Así, se diferencian dos etapas:

a) Desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016, para quienes hayan cesado en el trabajo por causa no imputable a su libre voluntad³⁰, y experimenten una reducción de las bases de cotización a partir de los 55 años de edad y durante al menos veinticuatro meses (no necesariamente consecutivos)³¹, respecto de las bases de cotización acreditadas con anterioridad a la extinción de la relación laboral, podrán optar por una base distinta de la fijada con carácter general. Así, en tales casos, la base reguladora será el resultado de dividir por 280 las bases de cotización durante los 240 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, siempre que resulte más favorable que la que le hubiese correspondido.

b) Desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021, en los supuestos antes indicados, la base reguladora será la establecida en el apartado 1 del artículo 162 con carácter general, siempre que resulte más favorable que la que le hubiese correspondido de acuerdo con la escala de aplicación transitoria prevista en el apartado 1 de la disposición transitoria quinta LGSS.

²⁹ En caso de trabajadores por cuenta propia, la letra c) del artículo 2 RD 1716/2012, de 28 de diciembre precisa que los autónomos con respecto a los cuales haya transcurrido un año desde la fecha en que se haya agotado la prestación por cese de actividad, las reglas que se exponen a continuación quedan condicionada a que dicho cese, producido a partir del cumplimiento de los 55 años de edad, lo haya sido respecto de la última actividad realizada previa al hecho causante de la pensión de jubilación.

³⁰ Por las causas y los supuestos contemplados en el artículo 208.1 LGSS. El artículo 2 a) del RD 1716/2012, de 28 de diciembre aclara que el cese en el trabajo puede producirse antes o después de cumplir los 55 años de edad, pero se entiende referido a la relación laboral más extensa de su carrera de cotización extinguida después de cumplir los 50 años de edad.

³¹ El artículo 2 a) del RD 1716/2012, tras aclarar que los 24 meses no son necesariamente consecutivos, indica que los 24 meses con bases de cotización inferiores a la acreditada en el mes inmediatamente anterior al de la extinción de la relación laboral han de estar comprendidos entre el cumplimiento de la edad de 55 años, o la de extinción de la relación laboral por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, si esta es posterior al cumplimiento de dicha edad, y el mes anterior al mes previo al del hecho causante de la pensión de jubilación.

3.1.2. La reforma de la integración de lagunas de cotización

El mecanismo de la integración de lagunas se prevé para las pensiones de incapacidad permanente y jubilación en los artículos 140.4 y 162.1.2 LGSS. No se contempla para otras prestaciones, ni tan siquiera para otras pensiones, como la de viudedad, ante el silencio del legislador al respecto, cuestión que a nuestro entender debería corregirse para fijar un marco homogéneo a todas las pensiones del Sistema.

Sólo pueden beneficiarse de ella los trabajadores por cuenta ajena, incluidos tanto los del Régimen General como los de los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón, y la sección por cuenta ajena de Mar. Sin embargo, no es de aplicación al Sistema Especial de Empleados del Hogar hasta el año 2019, año en el que sí le será de aplicación (disposición adicional 39, núm. 3, Ley 27/2011).

La integración de lagunas es un mecanismo que da respuesta a situaciones de hecho en parte similares a las contempladas con la doctrina del paréntesis aplicable al período de carencia específica (períodos en los que no hubiese existido obligación de cotizar), pero que obedece a una lógica distinta: no se retrotrae el cómputo tanto tiempo como duró la situación de exención de la obligación de cotizar, sino que dichos períodos se integrarán con las bases mínimas de cada momento.

Hasta el 1 de enero de 2013, la integración de lagunas era total, pero como ahora veremos, el nuevo régimen introducido por la Ley 27/2011 es muy restrictivo. La Ley 27/2011 (vigente en esta materia desde el 1 de enero de 2013), modificó profundamente las reglas sobre integración de lagunas aplicables a la pensión de jubilación y para la Incapacidad Permanente:

- Las 24 mensualidades con lagunas más próximas dentro del período de la BR, se integrarán con el 100% de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración
- El resto de mensualidades con lagunas de cotización, se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.
- Pero cabe la posibilidad de integrar otras 24 con la base que correspondiera en su cuantía actualizada (sin que pueda quedar por debajo de la base mínima). Esta posibilidad adicional es posible si durante los 36 meses previos al de la base reguladora hubiera meses cotizados, integrándose tantos meses como meses cotizados hubiera, con un máximo de 24.

En los supuestos en que en alguno de los meses a tener en cuenta para la determinación de la base reguladora, la obligación de cotizar exista sólo durante una parte del mismo, procederá la integración señalada en los párrafos anteriores, por la parte del mes en que no exista obligación de cotizar, siempre que la base de cotización relativa al primer período no alcance la cuantía mensual que corresponda según la regla

de integración que resulte aplicable en cada caso. En tal supuesto, la integración alcanzará hasta esta última cuantía

Son unas reglas más restrictivas, que apuestan por el principio de contributividad en lugar de la solidaridad, y que tienen un clarísimo impacto de género, como expresamente asumía el Informe Económico del Anteproyecto de Ley³².

3.2. PORCENTAJE DE LA JUBILACIÓN

3.2.1. El nuevo porcentaje

La Ley 27/2011 modifica los porcentajes a aplicar a la base reguladora, que pasan del 3% (los 24 primeros años acreditados) ó 2% (del 25 al 35%), al 2,27272% como media desde el 15 al año 37, aunque con una novedosa graduación mensual (que incomprensiblemente sigue siendo anual para el trabajo realizado a partir de los 65 años): 0,19 entre los meses 1 y 248; y 0,18 entre los meses 249 y 300.

Veamos un par de ejemplos, en los que se aplica también el régimen transitorio contemplado en la nueva disposición transitoria vigésima primera LGSS³³

- Trabajador que en 2015 acredita 197 meses cotizados
 - Los primeros 180 (15 años): 50%
 - Los 17 restantes: $17 \times 0,21 = 3,57$
 - Total: 53,57 %
- Trabajador que en 2018 acredita 395 meses cotizados
 - Los primeros 180 (15 años): 50%
 - Los 215 restantes:
 - $163 \times 0,21 = 34,23$
 - $52 \times 0,19 = 9,88$
 - Total: 44,11
 - Total: 94,11%

³²MALDONADO MOLINA, J.A., «Igualdad de género y edad de jubilación», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011.

³³ Durante los años 2013 a 2019, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21 % y por los 83 meses siguientes, el 0,19 %
Durante los años 2020 a 2022, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21 % y por los 146 meses siguientes, el 0,19 %
Durante los años 2023 a 2026, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21 % y por los 209 meses siguientes, el 0,19 %.
A partir del año 2027, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19 % y por los 16 meses siguientes, el 0,18 %.

Sin entrar en el régimen transitorio previsto (, una vez que esté plenamente en vigor redundará en una disminución de las pensiones de aquéllas personas cuya vida laboral es más corta (básicamente mujeres). Esta tabla comparativa del antes y después de la reforma proyectada es suficientemente expresiva, aunque debe advertirse que tras la reforma el porcentaje no varía por años, sino por meses:

Años cotizados	Porcentaje antes Ley 27/11	Porcentaje tras reforma (porcentaje del primer mes de cada año)
15	50	50
16	53	52,28
17	56	54,56
18	59	56,84
19	62	59,12
20	65	61,4
21	68	63,68
22	71	65,96
23	74	68,24
24	77	70,52
25	80	72,8
26	82	75,08
27	84	77,36
28	86	79,64
29	88	81,92
30	90	84,20
31	92	86,48
32	94	88,76
33	96	91,04
34	98	93,32
35	100	95,60
36		97,84
37		100

3.2.2. Cálculo del porcentaje en los trabajos a tiempo parcial

El art. 5 RDL 11/2013, de 2 de agosto, no solo ha modificado el cómputo de las cotizaciones de los trabajadores a tiempo parcial en orden al período de carencia, sino también cómo se ponderan tales cotizaciones de cara al porcentaje de las prestaciones.

Así, en su número 2, modifica el párrafo c) de la regla tercera del apartado 1 de la disposición adicional séptima LGSS, estableciendo que a efectos de la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación y de IP derivada de enfermedad común, el número de días cotizados que resulten de aplicar las reglas previstas para la

transformación de días naturales a días cotizados³⁴. A esa cifra, se le aplica el coeficiente del 1,5, de modo que se incrementará el número de días cotizados un 50%, pero con un límite: el número de días resultante no puede ser superior al período de alta a tiempo parcial (al número de días naturales en alta a tiempo parcial).

Es una regla similar (pero no idéntica) a la que anteriormente existía (desde 1999) para el cálculo del período de carencia, que también en orden a la jubilación y la IP aplicaba a los días cotizados (pero en este caso previamente se cuantificaba en 5 horas el módulo diario, y ahí estriba la diferencia) un coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización³⁵.

Una vez aplicado el coeficiente multiplicador a los días cotizados a tiempo parcial (no a toda su carrera laboral), a la base reguladora se le aplicará el porcentaje que corresponda según la escala general recogida en el apartado 1 del artículo 163 y la disposición transitoria vigésima primera.

Sin embargo, esta regla general tiene una regla adicional, y es cuando habiendo sumado su vida laboral cotizada (días cotizados a tiempo completo y a tiempo parcial, estos incrementados con el coeficiente del 1,5), el resultado final sea inferior a quince años. En tal caso, el porcentaje a aplicar a la base reguladora será el equivalente al que resulte de aplicar a 50 el porcentaje que represente el período de cotización acreditado por el trabajador sobre quince años. Es decir, como quince años era el período cotizado de daba lugar a un porcentaje de 50, ahora lo que se hace es calcular la proporción que lo cotizado representa de quince (y en consecuencia, qué porcentaje representa de 50).

Esta regla adicional tiene su explicación en que tras el nuevo sistema de cómputo del período de carencia, cabe la posibilidad (véase el ejemplo expuesto en el apartado correspondiente) de que una persona tenga derecho a la pensión de jubilación sin llegar a acreditar los 15 años que se toman como punto de partida para asignar el porcentaje (un 50% como mínimo). Pues bien, para solventar esa situación, se crea una regla específica para aquellos trabajadores que no acrediten los 15 años (solo para ellos). Y en estos casos el porcentaje a aplicar a la base reguladora será inferior a 50. Será la proporción del período cotizado sobre un total de quince años.

Volvamos al ejemplo que poníamos con el cálculo del período mínimo de cotización de los trabajadores a tiempo parcial, para ahora averiguar qué porcentaje se aplicaría sobre su base reguladora.

³⁴Es decir, de aplicar a los días trabajados en cada período de actividad el coeficiente de parcialidad que corresponda (no el coeficiente global de parcialidad, sino el que corresponde a cada tipo de contrato que haya tenido el trabajador).

³⁵Artículo 3.2 RD 1131/2002 y antigua regla segunda de la Disposición Adicional 7 LGSS.

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coefficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	2557
RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	1598
TOTAL		5752	72,23%	4155

De cara al porcentaje aplicable, hay que hacer cuatro operaciones:

- A los 1598 días cotizados a tiempo parcial, se le aplica el coeficiente multiplicador de 1,5: 2397 días cotizados a tiempo parcial
- A esa cifra se suman los días cotizados a tiempo completo: 4954 (2397 + 2397)
- Como el importe resultante es inferior a 15 años (5475 días), hay que calcular con una simple regla de tres cuál es el porcentaje del período cotizado en relación con esos 15 años. En este caso es 4954 por 100, dividido por 5475, que da un total de 90,48%
- A continuación, esa cifra se multiplica a 50 (que sería el porcentaje correspondiente a 5475): 45,24% sería el porcentaje a aplicar a la base reguladora

3.3. Interrupciones de la actividad laboral por parto o adopción/acogimiento

La disposición adicional 60 LGSS (introducida por Ley 27/2011), reconoce de 112 a 270 días como cotizados, a efectos de todas las prestaciones, pero no en orden al período de carencia (como hace la Disp Adic 44 LGSS), sino para la cuantía, en caso de interrupciones de la vida laboral acaecidas entre los 9 meses anteriores al parto (o los 3 meses si es adopción) y los 6 años siguientes al mismo.

Tiene efectos para la cuantía de todas las prestaciones salvo las de desempleo. También tiene efectos para determinar la edad de jubilación (que es distinta según el período cotizado), y para los supuestos de jubilaciones por penosidad y toxicidad.

Se desarrolla reglamentariamente en los artículos 5 a 9 RD 1716/2012, de 28 de diciembre. Se trata de interrupciones de la vida laboral, por lo que solo se aplica a quienes ya habían estado dadas de alta e interrumpen su vida laboral. Solo se aplica a trabajadores por cuenta ajena, que hubieran visto extinguido el contrato, o finalizado el desempleo contributivo.

El período reconocido como cotizado será de 112 días por cada hijo o menor adoptado o acogido. Dicho período se incrementará anualmente, a partir del año 2013 y hasta el año 2018, hasta alcanzar el máximo de 270 días por hijo en el año 2019.

- 2013: 112 días
- 2014: 138 días
- 2015: 164 días
- 2016: 191 días
- 2017: 217 días
- 2018: 243 días
- 2019 y siguientes: 270 días

Como excepción, desde 2013 computan 270 días por hijo a efectos del período cotizado que determina la edad de jubilación (art. 6.4. RD 1716/2012)

En ningún caso el período reconocido podrá ser superior a la interrupción real de la cotización. Al ser ese número de días por hijo, se fija un tope para la suma total: los períodos computables no podrán superar los 5 años por beneficiario, cualquiera que sea el número de hijos nacidos o adoptados o menores acogidos.

Los periodos computables son compatibles y acumulables con los periodos de cotización efectiva derivados de las situaciones de excedencia que se disfruten en razón del cuidado de hijos o de menores acogidos (previstos en el art. 180.1 LGSS), si bien no podrán superar en conjunto los 5 años por beneficiario cuando los beneficios por cuidado de hijos o menores acogidos y los periodos de cotización efectiva concurren en la misma prestación a los efectos de determinar su cuantía o, cuando se trate de jubilación, la edad de acceso a la misma prevista en el artículo 161.1.a) LGSS

En caso de parto o adopción múltiple, cada hijo dará lugar a un descanso de forma singular. Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre.

Si este período se usa para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones (por estar comprendido en el período que se toma para su cálculo), la base de cotización a considerar estará constituida por el promedio de las bases de cotización del beneficiario correspondientes a los seis meses inmediatamente anteriores al inicio de la interrupción de la cotización o, en su caso, cuando existan intermitencias en la cotización, las correspondientes a los seis meses cotizados inmediatamente anteriores a cada periodo que se compute.

Si el beneficiario no tuviera acreditado el citado período de seis meses de cotización, se computará el promedio de las bases de cotización que resulten acreditadas, correspondientes al período inmediatamente anterior a la interrupción de la cotización.

4. PERÍODO COTIZADO Y EDAD DE JUBILACIÓN

La entrada en vigor el 1 de enero de 2013 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ha supuesto

la puesta en un nuevo modelo de jubilación, en lo que es una verdadera reformulación de la edad de jubilación, rompiéndose con los parámetros que desde 1919 se mantenían en nuestro país. No se ha tratado simplemente de una elevación de la edad pensionable, sino que ésta pasa a determinarse sobre dos criterios, uno que se asienta en la edad (edad en la que presuntamente habrá llegado la vejez, y que por tanto sigue uno de los fundamentos clásicos de la protección de la vejez). Y otro en el que se atiende al tiempo de trabajo desempeñado (y que en consecuencia sigue el otro de los fundamentos de su cobertura: en este caso el derecho al descanso)³⁶. Se prescinde de una sola edad legal de referencia, y se usan dos, en función del período cotizado que acredite el trabajador. Se usa un nuevo concepto como es el de “carrera laboral”, que se considera completa con 38 años y 6 meses cotizados al sistema (con unas reglas transitorias que parten de los 35 años cotizados).

Junto a esta reforma de la edad ordinaria, la Ley 27/2011 (modificada por el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo), acometió una importante reforma de las jubilaciones anticipadas, en las que la vida laboral cotizada también es la que determina cuál es la edad a la que el trabajador puede anticipar su edad de retiro. Así, en la redacción original de la Ley 27/2011 se fijaba una edad para las jubilaciones anticipadas³⁷, mientras que en la redacción dada por el RDL 5/2013 se parte de la edad ordinaria que le corresponda, lo cual a su vez nos remite a la carrera laboral del trabajador³⁸.

Por tanto, la edad ordinaria (e indirectamente la edad de jubilación anticipada) será distinta según el período cotizado por el trabajador. La edad se fija en años (65/67), aunque transitoriamente hasta 2026, las edades podrán ser fijadas en años y meses (por ejemplo, en 2013 es 65/65 años y un mes)³⁹. Junto a las reglas de la edad, se fijan otras para el cálculo del período cotizado que determina la edad aplicable. Este período cotizado también se fija en años y meses, en contraste con el cómputo de la vida laboral a efectos del período de carencia, que se computa en días, con lo cual se hace necesario

³⁶ MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, págs. 85 y 86.

³⁷ La edad era 63 años en caso de jubilación anticipada voluntaria; y 61 en el supuesto de jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador.

³⁸ Hasta dos años antes de la edad de jubilación, en caso de jubilación anticipada voluntaria; y hasta cuatro años antes de la edad de jubilación en el supuesto de jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador.

³⁹ Para el cálculo de la edad (que insistimos, en ocasiones se precisa en años más meses), se hacía necesario fijar una regla que indique cuándo se considera cumplida dicha edad. Ello lo ha recogido el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, que en su artículo 1.1 señala que a estos efectos “el cómputo de los meses se realizará de fecha a fecha a partir de la correspondiente al nacimiento”, y “cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se considerará que el cumplimiento de la edad tiene lugar el último día del mes”.

convertir en años y meses lo que se ha computado en día, en los términos analizados ya anteriormente (supra).

Igualmente, la norma precisa qué períodos se considerarán como cotizados a estos efectos (para determinar la edad), y cuáles no:

a) Se considerarán como cotizados:

- Los días que se consideren efectivamente cotizados como consecuencia de los periodos de excedencia por cuidado de hijos (hasta tres años) o familiares (hasta un año) (arts. 180.1 y 2 LGSS).
- Los días que se computen por interrupción de la vida laboral por parto o acogimiento en los nueve meses anteriores al parto o dentro de los seis años siguientes al mismo (Disposición adicional 60 LGSS, introducida por Ley 27/2011, y desarrollada reglamentariamente en el RD 1716/2012, de 28 diciembre (arts. 5 a 9)⁴⁰(hasta 270 días).
- Los periodos de cotización asimilados por parto que se computen a favor de la trabajadora solicitante de la pensión, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional 44 LGSS⁴¹.

⁴⁰La disposición adicional 60 LGSS (introducida por Ley 27/2011), reconoce de 112 a 270 días como cotizados, a efectos de todas las prestaciones, pero no en orden al período de carencia (como hace la Disp Adic 44 LGSS), sino para la cuantía, en caso de interrupciones de la vida laboral acaecidas entre los 9 meses anteriores al parto (o los 3 meses si es adopción) y los 6 años siguientes al mismo. Tiene efectos para la cuantía de todas las prestaciones salvo las de desempleo. Y como ahora se analiza, también tiene efectos para determinar la edad de jubilación (que es distinta según el período cotizado).

Se trata de interrupciones de la vida laboral, por lo que solo se aplica a quienes ya habían estado dadas de alta e interrumpen su vida laboral. Solo se aplica a trabajadores por cuenta ajena, que hubieran visto extinguido el contrato, o finalizado el desempleo contributivo.

Aunque como regla general el período reconocido como cotizado será de 112 días por cada hijo (previéndose un incremento anual hasta llegar a los 270 días en 2019), a efectos del período cotizado que determina la edad de jubilación, como excepción, desde 2013 computan 270 días por hijo (art. 6.4. RD 1716/2012).

En ningún caso el período reconocido podrá ser superior a la interrupción real de la cotización. Al ser ese número de días por hijo, se fija un tope para la suma total: los períodos computables no podrán superar los 5 años por beneficiario, cualquiera que sea el número de hijos nacidos o adoptados o menores acogidos.

Los periodos computables son compatibles y acumulables con los periodos de cotización efectiva derivados de las situaciones de excedencia que se disfruten en razón del cuidado de hijos o de menores acogidos (previstos en el art. 180.1 LGSS), si bien no podrán superar en conjunto los 5 años por beneficiario cuando los beneficios por cuidado de hijos o menores acogidos y los periodos de cotización efectiva concurren en la misma prestación a los efectos de determinar su cuantía o, cuando se trate de jubilación, la edad de acceso a la misma prevista en el artículo 161.1.a) LGSS

En caso de parto o adopción múltiple, cada hijo dará lugar a un descanso de forma singular.

Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre.

⁴¹En este caso se dan por cotizados 112 días a las mujeres que tuvieron un hijo y en esos momentos no cotizaban (no se exige que previamente hubieran cotizado). Se exigen dos requisitos: que hubiera un nacimiento (no se asimila la adopción, sino que la Ley habla de parto); y que la mujer no hubiera cotizado

b) No computarán los días-cuota, es decir, la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias, exclusión que es coherente con la nueva filosofía que al respecto sigue el legislador tras la Ley 40/2007, de no computar los días-cuota en relación al período de carencia de la jubilación⁴²).

la totalidad de los 112 días. Los efectos es dar por cotizados un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y de 14 días más por cada hijo a partir del segundo, éste incluido, si el parto fuera múltiple. Tiene efectos para el requisito de período de carencia, y para el cómputo de la vida laboral en orden a la edad de jubilación, como estamos viendo.

⁴²Cuestión que ya mereció nuestro juicio positivo en su momento (MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», en MONEREO PÉREZ (Dir.), *La reforma de la Seguridad Social*, La Ley, Madrid, 2007, pág. 323), y ahora se vuelve a recoger respecto del concepto de carrera laboral, donde cobra pleno sentido, ya que no se trata de medir el importe de lo cotizado (que es lo que se valora con los días cuota), sino el período temporal asegura.