

EDITORIAL

Joaquín GARCÍA MURCIA

Director de la Revista *FORO*
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho. UCM

En el plano de la actividad legislativa, el segundo semestre de 2020 ha presentado rasgos muy similares al primero, principalmente por la continuidad del estado de alarma, que para esos meses fue declarado a través de sucesivas normas gubernamentales y, en su tramo final, por el RD 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado por el RD 956/2020, de 3 de noviembre. También se ha caracterizado, como los primeros trimestres del año, por la aprobación continuada de normas legales de urgencia de contenido diverso (social, económico e institucional, fundamentalmente), para paliar los múltiples y variados efectos de la pandemia Covid-19. Con un ritmo de aparición similar al de sus precedentes más inmediatos, el paquete de disposiciones legales de raíz gubernamental puesto en marcha en esta segunda franja temporal de 2020 ha discurrido desde el RDL 25/2020, de 3 de julio, de reactivación de la actividad económica y el empleo, hasta el RDL 39/2020, de 29 de diciembre, de medidas de apoyo social y económico, con otras muchas normas intermedias de equivalente tonalidad. Entre ellas, no obstante, cabe registrar también algunos ejemplos de legislación no estrictamente conectada a la pandemia y, sin embargo, elaborada por esos mismos procedimientos de urgencia y, por así decirlo, al calor de toda esta maquinaria de producción legal, aunque probablemente sin una justificación definitiva. Se trata de un fenómeno normativo que, nuevamente, recuerda acontecimientos del primer semestre del año. En efecto, si en aquellos momentos fue aprobado el RDL 20/2020, de 29 de mayo, sobre ingreso mínimo vital (inscrito cronológicamente en la coyuntura de crisis sanitaria, pero portador de una reforma estructural y no meramente transitoria de nuestro sistema de seguridad social), en estos últimos meses han sido aprobados el RDL 28/2020, de 22 de septiembre, y el RDL 29/2020, de 29 de septiembre, ambos sobre trabajo a distancia (de nuevo en el contexto de esa crisis, pero con ánimo de perdurabilidad y dirigidos a situaciones ordinarias). En todos estos casos estamos, en efec-

to, ante normas que, nacidas en un contexto de urgencia, expresamente se desprenden, sin embargo, de dicho elemento coyuntural para permanecer *sine die* en nuestro sistema normativo.

De cualquier modo, el acontecimiento legislativo de mayor fuste y mayor proyección funcional y material en ese periodo —entre otras razones, por la comprensible añoranza de esa elemental programación financiera del Estado— ha sido con toda seguridad la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. Con ella se viene a cerrar, por fortuna, la anómala etapa de prórroga de la norma presupuestaria anterior, aprobada inicialmente para el ejercicio de 2018. Como era previsible, la Ley 11/2020 mantiene la estructura de sus precedentes más modernos, que a través de sus distintos bloques normativos se han venido ocupando básicamente de las retribuciones del sector público, de las prestaciones del sistema público de protección social y de la hacienda pública del Estado. Más concretamente, la Ley 11/2020 se compone de un Título I dedicado a los grandes conceptos presupuestarios (incluida la delimitación de su ámbito de aplicación, en el que desde hace bastante tiempo se integran las cuentas de la seguridad social); un Título II sobre gestión presupuestaria (con atención especial a la actividad docente y al sector sanitario); un Título III sobre gastos de personal (tanto por abono de retribuciones como por oferta de nuevos puestos de trabajo o apertura de posibilidades de contratación de personal); un Título IV sobre pensiones públicas (con los típicos capítulos de revalorización, señalamiento inicial y complementos por mínimos, y completado en parte por algunas disposiciones adicionales); un Título V sobre operaciones financieras (resumidas en operaciones de deuda pública, avales públicos y crédito oficial); un Título VI para los asuntos tributarios (con fijación de la escala general del IRPF y modificación de algunos pasajes de diversas leyes tributarias e impositivas); un Título VII dedicado a «entes territoriales» (con diversos capítulos relativos a la financiación de las entidades locales, las comunidades autónomas y otros territorios), y un Título VIII sobre «cotizaciones sociales» (tanto las del sistema de seguridad social como las que se aplican a los regímenes especiales de funcionarios públicos).

También acusa la Ley 11/2020 la tendencia de los últimos tiempos a incorporar a las normas de presupuestos generales del Estado una amplia lista de disposiciones adicionales, finales y en su caso transitorias, que es ya una nota común de esa planificación legal de las cuentas del Estado y que empezó a seguir un camino ascendente desde que, por intervención

de la justicia constitucional, dejaron de practicarse las denominadas «leyes de acompañamiento», otrora tan habituales (que, sin embargo, perviven todavía en algunas comunidades autónomas). En esta ocasión, ese particular capítulo de la norma presupuestaria llega a la cifra de ciento cincuenta y nueve para las disposiciones adicionales y cuarenta y siete para las finales (en cambio, solo seis para las transitorias). Obviamente, ese conglomerado tan extenso de reglas añadidas supone una extraordinaria expansión de las leyes de presupuestos generales del Estado no solo en sentido cuantitativo, sino también en el terreno material o cualitativo. Todo su contenido debería tener, en buena lógica, relación con las cuentas del Estado, esto es, con las operaciones de ingresos y gastos (como viene diciendo desde hace ya mucho tiempo el Tribunal Constitucional y como más recientemente ha dejado ver, por ejemplo, su Sentencia 122/2018, de 31 de octubre), si bien el cumplimiento efectivo de tal exigencia solo podría verificarse tras un análisis mucho más prolijo del que ahora podríamos llevar a cabo. Por lo demás, y como viene siendo habitual en este tipo de normas legales, no destaca por su extensión o minuciosidad la tabla de derogaciones de la Ley 11/2020, que se expresa con el tono conciso y extremadamente lacónico característico de las de su familia. Pero vale la pena referirse a ella aunque solo sea para poner de relieve que, pese a su escueta dicción, no deja de incurrir en uno de los vicios más corrientes de las leyes de presupuestos generales del Estado, que con más frecuencia de la deseable operan sobre los preceptos de otras disposiciones legales (con fines de derogación, revisión, suspensión, aplazamiento o mera prórroga) sin desvelar su contenido y, por tanto, mediante alusiones que obligan al interesado a una labor de exploración normativa que no siempre resulta sencilla. En este caso sucede así con la derogación «de la disposición adicional 47.^a de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015». ¿De qué trataba esa previsión legal ahora suprimida? Pues de la «concesión de moratoria a la sociedad estatal Navantía, S. A».

Sí es una novedad apreciable —en el doble sentido de la expresión— en la Ley 11/2020 el intento de ordenar por razón de la materia y en grandes apartados sus disposiciones adicionales, aunque no exhiba a tales efectos un criterio muy claro o riguroso. No deja de ser un avance en la consecución de los objetivos de claridad y «buena gobernanza» en las tareas de confección y sistematización de las leyes, y lo único reprochable es que ese razonable criterio de ordenación no se haya aplicado también a las disposiciones finales de la Ley, algo que probablemente se haya debido a dificultades prácticamente insalvables, por su mayor heterogenei-

dad y su eminente función de reforma de normas legales previas de muy variada condición y muy variopinto contenido. Quedémonos ahora, por lo pronto, con las disposiciones adicionales de la Ley 11/2020, que vienen a cumplir dos grandes funciones reguladoras: de un lado, completar la regulación que de forma más convencional o previsible ofrece su articulado ordinario mediante reglas de contenido más singular o especializado, y, de otro, abordar de manera monográfica asuntos concretos o de perfiles singulares. Numerosos ejemplos podrían ponerse en el primero de esos apartados, como la especificación de la oferta de empleo en el ámbito de las entidades o empresas del sector público, la fijación de la cuantía para determinadas prestaciones públicas de contornos particulares, la aportación de recursos suplementarios a la sanidad pública, la inclusión de conceptos o cauces particulares de financiación de comunidades autónomas o corporaciones locales, o la financiación de planes regionales de empleo y programas de formación profesional para el empleo. También son muchos los casos de disposiciones adicionales encaminadas al tratamiento de asuntos muy singulares o localizados; citemos a tal efecto, y como ejemplos de ese enorme y a veces pintoresco muestrario, la llamada al Ministerio de Sanidad para que la «tarjeta sanitaria interoperable» adquiriera plena virtualidad (DA 148.^a), aunque sin fijación para ello de un plazo determinado y con bastantes cautelas, o la enajenación de los «cuarteles de Loyola» al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián (DA 149.^a), para lo que sí se fija el ejercicio de 2021.

Evidentemente, no es posible en estos escasos párrafos dar cuenta de todo lo que es capaz de albergar ese largo apartado de la Ley 11/2020 dedicado a la adición de reglas o prescripciones presupuestarias para el año 2021. Pero sí contamos con algún espacio para destacar algunos datos dentro de este cúmulo poco menos que inacabable de disposiciones adicionales, ya sea por su especial relevancia social, ya sea por su aparente curiosidad. Por su capacidad de impacto en la vida social vale la pena referirse a dos previsiones de la Ley 11/2020 que tienen distinto espacio de juego, pero que presentan al mismo tiempo un irreductible punto de conexión, en tanto que ambas, bien es cierto que desde flancos distintos, confluyen en el importante apartado de la protección social. Una de ellas es la disposición adicional cuadragésima, que trata de los «fondos de pensiones públicos de empleo», y que da un plazo máximo de doce meses al Gobierno para presentar un proyecto de ley «en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción», además de fijar algunas características básicas y determinados crite-

rios organizativos para esos instrumentos de previsión social. La segunda previsión destacable en ese mismo sentido es la disposición adicional cuadragésima sexta, que aborda el «mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2021» y que garantiza a los pensionistas del sistema público de seguridad social —incluido el régimen de clases pasivas— el «pago único», antes del 1 de abril del 2022, de «una cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión percibida en 2021 y la que hubiere correspondido de haber aplicado al importe de la pensión vigente a 31 de diciembre de 2020 un incremento porcentual igual al valor medio de los incrementos porcentuales interanuales del Índice de Precios al Consumo (IPC) de los meses de diciembre de 2020 a noviembre de 2021, siempre que el valor medio resultante sea superior al 0,9 por 100». Con un mismo propósito de mejorar la protección del pensionista, son, no obstante, reglas presupuestarias que entran en escena con diferente perspectiva: si esta última disposición adicional, como habrá entendido el lector, no hace más que seguir una senda ya habitual en los últimos años, bien es verdad que interrumpida en algún periodo de especial dificultad para el presupuesto público, la anterior, en cambio, viene a retomar una iniciativa que tuvo alguna plasmación en planes precedentes, pero que había quedado en buena medida varada a partir, precisamente, de las dificultades financieras de esos años de crisis.

En un apartado más curioso —sin que esa calificación deba servir en modo alguno para restarle importancia— se inscribe el bloque de disposiciones adicionales dedicado por la Ley 11/2020 a las «actividades prioritarias de mecenazgo», que cada vez viene registrando mayor diversidad y envergadura dentro de las leyes de presupuestos generales del Estado. En este sentido, la Ley 11/2020, además de ofrecer una lista preliminar completa de dichas actividades para el ejercicio presupuestario de 2021 y de elevar «en cinco puntos porcentuales» los porcentajes y límites de las deducciones previstas a tal efecto en la Ley 49/2002, y además de dar continuidad antes que nada a ciertas líneas de mecenazgo abiertas con anterioridad (como las referidas al instituto Cervantes o a la Agencia Española de Cooperación Internacional), incluye numerosas novedades, normalmente ligadas a la celebración de aniversarios —muchas veces centenarios— de un determinado acontecimiento o una determinada institución. Véase, por su singularidad, el caso de los «Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas» (DA 67.^a), del «30 Aniversario de la Escuela Superior de Música Reina Sofía» (DA 71.^a), del «Centenario de la Revista de Occidente» (DA 82.^a), del «50 Aniversario del falleci-

miento de Clara Campoamor. 90 años del inicio de una democracia plena» (DA 83.^a), del «V Centenario del fallecimiento de Elio Antonio de Nebrija» (DA 84.^a), del «75 Aniversario de la Ópera de Oviedo» (DA 88.^a), del «VII Centenario de la Catedral de Palencia 2021-2022» (DA 92.^a) o del «50 aniversario del Hospital Sant Joan de Deu» (DA 97.^a). La aplicación de beneficios fiscales al «Torneo Davis Cup Madrid» (DA 74.^a) o a los «Mundiales Bádminton España» (DA 90.^a), por su condición de acontecimientos «de excepcional interés público», añade algún colorido a esta especie de recuento apresurado de la actualidad social de nuestro país dentro de una relación en la que, dicho sea de paso, el legislador ha preferido normalmente prescindir del uso de los ordinales en favor de los cardinales.

Por su parte, las disposiciones finales de la Ley 11/2020 tampoco dejan de ofrecer datos de interés, primordialmente por lo que suponen de modificación de algunas piezas relevantes de nuestro sistema legal. Entre los primeros cambios se encuentra el que afecta a la Ley 16/1983, de 24 de octubre, del «Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades», que pasa a denominarse «Instituto de las Mujeres», con todo lo que ello implica de concentración de sus funciones y de estrategia política. Y de especial envergadura es, por su parte, la modificación operada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, con el objeto eminente de reintroducir las agencias estatales en el cuadro de organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado. Otros cambios significativos afectan a la Ley 6/2001, de 21 diciembre, de Universidades (con referencia, entre otros aspectos, al profesorado de las «universidades no presenciales»); a la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones (para conceder determinadas ventajas de tramitación en las subvenciones públicas a quienes, siendo beneficiarios de las mismas, formen parte de los órganos de gobierno de los centros tecnológicos de ámbito estatal o ámbito autonómico y cumplan ciertas condiciones), o a la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (para otorgar a investigadores y profesores de investigación posibilidades de participación en los concursos convocados para cubrir plazas de investigadores «distinguidos» y científicos titulares de organismos públicos de investigación, por ejemplo). Indiscutiblemente relevantes son, en fin, los cambios introducidos en la Ley General de Seguridad Social y, paralelamente, en el Real Decreto Legislativo 670/1987 sobre Clases Pasivas del Estado, con el objetivo en ambos casos de abrir nuevas posibilidades de compatibilización de las pensiones de jubilación o retiro con una actividad profesional por cuenta propia o

por cuenta ajena que dé lugar a la inclusión en dichos sistemas de protección de riesgos sociales.

De otros acontecimientos legales y jurisprudenciales, y de otros variados aspectos de la ciencia jurídica, actuales o más tradicionales, da cuenta este nuevo número de la Revista *FORO*. Una vez más, el equipo de dirección quiere agradecer muy sinceramente la amable colaboración de quienes aparecen en el sumario y, en la medida pertinente, de quienes han ayudado en la evaluación y seguimiento de los trabajos.