

04 MAY 2021

# La Administración Práctica

2018

Cuaderno 9 - Septiembre 2018

Análisis Doctrinal

1. Presupuestos generales del Estado. Las novedades en materia de Seguridad Social de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (CAROLINA GALA DURÁN)

## Análisis Doctrinal

### 1 Presupuestos generales del Estado. Las novedades en materia de Seguridad Social de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018

Seguridad Social. Prestaciones

CAROLINA GALA DURÁN

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona*

ISSN 0210-2781

La Administración Práctica 9  
Septiembre 2018

#### Sumario:

- I. Introducción
- II. Los contenidos «clásicos» en materia de Seguridad Social
- III. Las reformas en materia de paternidad, viudedad y jubilación
- IV. La nueva regulación del complemento por incapacidad temporal
- V. Conclusiones

#### RESUMEN:

El objetivo de este trabajo es analizar las novedades que recoge la Ley de Presupuestos Generales del Estado en materia de Seguridad Social. Novedades que se centran esencialmente en la ampliación del permiso por paternidad, la regulación del complemento por incapacidad temporal y el aplazamiento de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad.

**PALABRAS CLAVE:** Paternidad - Jubilación - Viudedad - Incapacidad temporal

#### ABSTRACT:

The aim of this paper is to analyse the new features of the General State Budget Law on Social Security. Developments focusing on the extension of paternity leave, the regulation of the temporary incapacity allowance and the postponement of the entry into force of the sustainability factor.

**KEYWORDS:** Paternity - Retirement - Widowhood - Temporary disability

La esperada [Ley 6/2018, de 3 de julio](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018<sup>1)</sup> recoge, junto con los contenidos clásicos de una Ley de Presupuestos, algunas novedades interesantes en materia de Seguridad Social, que afectan principalmente al permiso por paternidad, al complemento por incapacidad temporal, y a las pensiones de jubilación y de viudedad.

## II. LOS CONTENIDOS «CLÁSICOS» EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

En efecto, como ocurre con el resto de las Leyes de Presupuestos, la [Ley 6/2018](#), regula aspectos vinculados con la cotización a la Seguridad Social y la revalorización de las pensiones, tanto contributivas como no contributivas. En relación con estas cuestiones cabe afirmar lo siguiente:

a) La regulación de las bases y tipos de cotización aplicables al régimen general de la Seguridad Social se recoge en el [artículo 130](#) de la Ley, y la misma resulta aplicable a partir del día 1 de agosto de 2018. Asimismo, la base máxima de cotización para este año se sitúa en 3.803,70 euros mensuales, manteniéndose la misma regulación del año 2017 en cuanto a los tipos o porcentajes aplicables a las bases de cotización, ya se trate de contingencias comunes, contingencias profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial o formación profesional.

b) La pensión máxima queda situada en 2.614,96 euros mensuales o 36.609,44 euros anuales<sup>2)</sup>.

c) Y, en el apartado de revalorización de las pensiones se incorporan novedades importantes, al haberse incrementado aquéllas por encima del 0,25 por 100 general previsto inicialmente con efectos del día 1 de enero de 2018 –y que ha sido la tónica desde la entrada en vigor de la [Ley 23/2013](#), el día 1 de enero de 2014–. Por tanto, cabe señalar que, junto al 0,25 por 100 en que se incrementaron las pensiones contributivas el día 1 de enero de 2018, conforme a la [disposición adicional 51.ª](#) de la Ley 6/2008, se producirá un incremento adicional de:

– un 1,35 por 100 para las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social y para las pensiones del sistema de Clases Pasivas. Para el cálculo de este incremento se tomará la cuantía de la pensión resultante de la revalorización efectuada el 1 de enero de 2018. Por tanto, el incremento total en el año 2018 es de un 1,6 por 100.

También se prevé que, para el año 2019, si no hubiera acuerdo en la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para la revalorización anual, las pensiones contributivas, así como las pensiones de Clases Pasivas, se incrementarán en un porcentaje adicional equivalente a la diferencia entre el índice de revalorización de pensiones fijado para ese año, conforme a lo establecido en el [artículo 58](#) de la Ley General de la Seguridad Social, y el 1,6 por 100 (con ello, se garantiza que durante dicho año, salvo acuerdo, las pensiones se incrementarán en un 1,6 por 100).

– Y de un 2,75 por 100 adicional para las pensiones mínimas, tanto del sistema de Seguridad Social como del sistema de Clases Pasivas (por tanto, un incremento total del 3 por 100 para el año 2018).

Cabe tener presente que los incrementos adicionales mencionados tienen efectos desde el día 1 de enero de 2018, por lo que los pensionistas cobrarán una paga adicional con los atrasos correspondientes a finales del mes de julio<sup>3)</sup>.

## III. LAS REFORMAS EN MATERIA DE PATERNIDAD, VIUEDAD Y JUBILACIÓN

En primer lugar, en materia de paternidad se ha reformado lo establecido en el [Estatuto de los Trabajadores](#) (personal laboral de las entidades locales), en el [TREBEP](#) (para el personal

funcionario) y en la Ley General de la Seguridad Social (de aplicación común en esta materia a ambos colectivos). Nueva regulación que resulta favorable para el beneficiario y que implica, como veremos a continuación, una ampliación de la duración del permiso y la prestación por paternidad.

Así, en el nuevo [artículo 48.7](#) del Estatuto de los Trabajadores se amplía la suspensión del contrato por paternidad a cinco semanas ininterrumpidas, ampliables en los supuestos de parto, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento múltiples en dos días más por cada hijo a partir del segundo. El período de suspensión es ininterrumpido salvo la última semana que, previo acuerdo entre el empleador y el empleado, puede disfrutarse de una forma independiente en otro momento dentro de los nueve meses siguientes a la fecha del nacimiento del hijo, la resolución judicial por la que se constituye la adopción o la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento. Dicho acuerdo debe adoptarse al inicio del período de suspensión. El permiso puede disfrutarse a tiempo completo o a tiempo parcial, pero el régimen debe ser el mismo a lo largo de toda su duración, incluida la quinta semana incorporada por la Ley 6/2018 (no se puede alternar, pues, el descanso a tiempo completo con el descanso a tiempo parcial).

Del tenor legal se deduce claramente que el disfrute separado de esa última semana requiere el previo acuerdo con el empleador, y, por tanto, de no existir éste, las cinco semanas de suspensión (o más en los casos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples) se disfrutarán de una forma ininterrumpida.

Obviamente, esta nueva regulación prevalece sobre lo establecido en los convenios colectivos y acuerdos de funcionarios actualmente vigentes y puede ser objeto de mejora en cuanto a su duración, vía negociación colectiva, pero solo en el supuesto del personal laboral.

Con la misma lógica anterior se ha modificado el [artículo 49.c\)](#) del TREBEP, al prever que el permiso de paternidad tendrá una duración de cinco semanas ampliables en los supuestos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples en dos días más por cada hijo a partir del segundo, a disfrutar por el padre o el otro progenitor a partir de la fecha del nacimiento, de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o acogimiento, o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción. Como en el caso del personal laboral, el disfrute del permiso es ininterrumpido, salvo la última semana, que puede disfrutarse de forma independiente en otro momento dentro de los nueve meses siguientes a la fecha de nacimiento del hijo, la resolución judicial o la decisión administrativa, cuando así lo solicite, al inicio del permiso, el progenitor que vaya disfrutar del mismo, y se le autorice, en los términos previstos en su normativa, por la administración en la que presta sus servicios. Igualmente, dicha normativa puede prever que se autorice, cuando así se solicite previamente, que el inicio del permiso tenga lugar en una fecha posterior a la del nacimiento del hijo, la resolución judicial o la decisión administrativa antes mencionadas, siempre que sea antes de la finalización del correspondiente permiso o de la suspensión del contrato por parto, adopción o acogimiento del otro progenitor, o inmediatamente después de su finalización.

Finalmente, desde la perspectiva de Seguridad Social, cabe destacar que, obviamente, la ampliación en una semana de la duración del permiso será asumida por el sistema de Seguridad Social, manteniéndose el mismo importe de subsidio a lo largo de todo el permiso, tal y como recuerda la nueva redacción dada al [artículo 185](#) de la Ley General de la Seguridad Social. A lo que cabe añadir que esta nueva regulación solo resulta aplicable a los permisos que se soliciten o se inicien a partir de su entrada en vigor, el pasado día 5 de julio.

En segundo lugar, en el marco de la pensión de viudedad se introduce una mejora importante, aunque con un alcance subjetivo limitado, ya que, conforme a lo previsto en la [disposición adicional 44.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018, los pensionistas de viudedad con 65 o más años que no perciban otra pensión pública, pasarán a cobrar el 56 por 100 de la correspondiente base reguladora; porcentaje que alcanzará el 60 por 100 en el año 2019. Mejora que se aplica también en el marco del sistema de Clases Pasivas.

Y, en tercer lugar, cabe destacar que en el ámbito de la pensión de jubilación se introducen dos cambios relevantes, uno con alcance general y otro con especial trascendencia para las entidades locales.

El primer cambio se centra en la modificación de la [disposición final única](#) del Real Decreto Legislativo 8/2015 y tiene como consecuencia retrasar la entrada en vigor del factor de sostenibilidad regulado en el [artículo 211](#) de la Ley General de la Seguridad Social. Ahora se prevé que la aplicación de dicho factor –prevista inicialmente para el día 1 de enero de 2019– se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. No obstante, y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al día 1 de enero de 2023. Por tanto, se retrasa la entrada en vigor de este factor, con el límite máximo –si no hay nuevas modificaciones– al 1 de enero de 2023. Este retraso es una buena noticia por cuanto, tal y como está configurado actualmente el factor de sostenibilidad, su entrada en vigor supondría una reducción del importe de todas las nuevas pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social.

Y la segunda cuestión se centra en el anticipo de la edad de jubilación de los miembros de los cuerpos de policía local al servicio de las administraciones locales, recogida en la [disposición adicional 164.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2008, donde se señala que en relación con los miembros de dichos cuerpos procederá aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para la administración como para el funcionario, a partir de la entrada en vigor de la norma reglamentaria por la que se establezca el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de este colectivo. El tipo de cotización adicional será del 10,60 por 100, del que el 8,84 por 100 será a cargo de la entidad local y el 1,76 por 100 a cargo del funcionario. Esta previsión legal constituye un paso más en el establecimiento de la jubilación ordinaria a una edad anticipada para el colectivo de los policías locales, pero, cabe tener muy presente que la misma no resulta aplicable hasta el momento en que se apruebe y publique oficialmente el correspondiente real decreto en el que se recojan y desarrollen las condiciones concretas que regirán dicha jubilación, tal y como ha ocurrido con otros colectivos como los bomberos o la ertzaintza. Falta, pues, todavía ese desarrollo reglamentario para que esta medida sea aplicable.

#### **IV. LA NUEVA REGULACIÓN DEL COMPLEMENTO POR INCAPACIDAD TEMPORAL**

Como desarrollo de lo previsto en el [II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo<sup>4\)</sup>](#), la [disposición adicional 54.<sup>a</sup>](#) de la Ley 6/2018 incorpora una nueva regulación del complemento por incapacidad temporal, donde se prevé que cada administración pública, previa negociación colectiva (elemento absolutamente necesario), puede determinar las retribuciones a percibir por el personal a su servicio o al de los organismos y entidades públicas dependientes, en situación de incapacidad temporal y en el caso del personal funcionario al que se le haya expedido licencia por enfermedad, de acuerdo con unas determinadas reglas:

1.<sup>a</sup>) Respecto al personal funcionario incluido en el régimen general de la Seguridad Social y al personal laboral, se puede establecer un complemento retributivo desde el primer día de incapacidad temporal que, sumado a la prestación a cargo del sistema de Seguridad Social, alcance hasta un máximo del 100 por 100 de sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal.

En este punto cabe hacer varias consideraciones:

- Cabe recordar que el primer día de incapacidad temporal a estos efectos, es aquél en que se inicia el cobro de la correspondiente prestación a cargo del sistema de Seguridad Social, es decir, el día posterior al accidente de trabajo o el cuarto día de la baja médica en el supuesto de las contingencias comunes. Y ello, por cuanto este complemento siempre debe ir ligado al cobro de la correspondiente prestación de la Seguridad Social. Otra cosa es que, como

sabemos, los primeros tres días en el caso de las contingencias comunes, puedan también ser cubiertos retributivamente, pero por otra vía.

- Sumando la prestación y el complemento se puede alcanzar «hasta el máximo» del 100 por 100 de las retribuciones fijas; esto supone, por tanto, que podría pactarse, por ejemplo, un 85, un 90 o un 95 por 100 de dichas remuneraciones. Y se trata, en todo caso, de las retribuciones «fijas» que percibe el empleado.

- Aun cuando se prevé el pago «desde el primer día de la incapacidad temporal», podría pactarse un régimen distinto, como, por ejemplo, el pago a partir del quinto o décimo día. El régimen legal deja un espacio muy amplio a la negociación y posterior regulación.

- Y la referencia son las remuneraciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal (con lo que se cubren también los supuestos en que la incapacidad temporal se inicia el mismo mes de comienzo de la actividad).

2.<sup>a</sup>) En relación con el personal funcionario incluido en el mutualismo administrativo, de acuerdo con el régimen retributivo establecido en su normativa, además del subsidio de incapacidad temporal, cada administración pública puede acordar, previa negociación colectiva, para el período de tiempo que no comprenda la aplicación del subsidio de incapacidad temporal, la percepción de hasta el 100 por 100 de las retribuciones, básicas y complementarias, correspondientes a sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal. Durante la percepción del subsidio por incapacidad temporal, éste podrá ser complementado por el órgano encargado de la gestión de personal, previa negociación colectiva, hasta alcanzar como máximo el 100 por 100 de las retribuciones que el funcionario hubiera percibido el mes de inicio de la incapacidad temporal.

3.<sup>a</sup>) Es importante tener en cuenta que se prevé la posibilidad de establecer diferentes escenarios retributivos en función del tipo de contingencia que haya dado lugar a la incapacidad temporal (profesional o común) y/o a la duración de la misma (reconociéndose, por ejemplo, el derecho al 100 por 100 a partir de un determinado día de baja médica), sin que en ningún caso el régimen de Seguridad Social de pertenencia pueda justificar un trato más perjudicial para uno u otro colectivo de empleados, computando para ello tanto las prestaciones o subsidios a que se tenga derecho como las retribuciones que se abonen por parte de la administración respectiva, para lo cual dicha administración debe aprobar el abono de unas retribuciones que permitan garantizar esta equivalencia de percepciones. Los supuestos de incapacidad temporal derivados de contingencias profesionales, así como los que afecten a la mujer gestante, deben tener necesariamente el trato más favorable de los acordados por la administración de que se trate.

Resulta evidente la voluntad de la  [Ley 6/2018](#) de facilitar no solo la máxima cobertura económica de las situaciones de incapacidad temporal sino también que ésta se articule con la máxima flexibilidad, adaptándose a las características presentes en cada administración. Pero, en todo caso y tal como ocurre ya en la actualidad, la mayor protección debe corresponder a las contingencias profesionales (lo que no impediría, sin embargo, dar el mismo trato a las contingencias comunes, dado que lo que no se permite es que éstas últimas estén más protegidas que las profesionales), así como a las situaciones de incapacidad temporal de una empleada embarazada (cabe entender, dado los amplios términos legales, cualquiera que sea la causa, por cuanto la misma puede tener una vinculación directa o indirecta con la situación de embarazo).

4.<sup>a</sup>) Por otra parte, también se establece en la  [Ley 6/2018](#) que las distintas administraciones públicas deben regular la forma de justificación de las ausencias por causa de enfermedad o que den lugar a una incapacidad temporal, mediante la exigencia del correspondiente parte de baja médica o documentación acreditativa, según proceda, desde el primer día de ausencia. Cabe hacer hincapié aquí en que se trata de una obligación que deben cumplir todas las administraciones públicas del país, con el objetivo de mejorar el control del absentismo, especialmente en el supuesto de las ausencias que no dan lugar a la incapacidad temporal.

5.<sup>a</sup>) En la misma línea anterior, se prevé que cada administración pública debe diseñar un plan de

control del absentismo, que debe ser objeto de difusión pública, a través del respectivo portal de transparencia. En dicho portal se publicarán los datos de absentismo, clasificados por su causa, con una periodicidad al menos semestral.

Y, 6.ª) finalmente, cabe destacar que, en el caso de la administración general del Estado, la regulación se aprobará por decreto del Consejo de Ministros y que esta disposición adicional de la [Ley 6/2018](#) tiene carácter básico y se ha dictado al amparo de lo dispuesto en los artículos [149.1.7.ª](#), [149.1.13.ª](#) y [149.1.18.ª](#) de la Constitución.

Esta nueva regulación, en vigor desde el día 5 de julio de este año, plantea dos cuestiones adicionales. La primera es determinar qué régimen resulta aplicable hasta el momento en que una administración pública decide aplicar lo recogido en esta disposición adicional y regula nuevamente, previa negociación colectiva, el importe y el régimen aplicable a los complementos por incapacidad temporal de los empleados a su servicio, así como los correspondientes mecanismos de control de las ausencias. Ahora bien, esta cuestión se resuelve en la [disposición transitoria 7.ª](#) de la propia Ley 6/2018, donde se establece que, hasta tal momento, seguirá siendo de aplicación lo previsto en el [artículo 9](#) del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad y en la [disposición adicional trigésima octava](#) de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (para los casos de ausencias que no dan lugar a incapacidad temporal). Una vez entre en vigor la nueva regulación, ambas normas dejarán de ser aplicables en la administración respectiva y en los organismos y entidades dependientes de la misma. Aunque resulta lógico desde la perspectiva técnica, esta previsión dará lugar a la pervivencia de regímenes diferentes en las distintas administraciones públicas durante un período de tiempo indeterminado. A lo que cabe añadir que, tal y como hemos visto, la regulación del complemento por incapacidad temporal es una posibilidad (la norma habla de «podrá») mientras que regular la forma de justificación de las ausencias es una obligación.

Y la segunda cuestión adicional se centra en que la adaptación del correspondiente complemento de incapacidad temporal a lo previsto en la [Ley 6/2018](#) requiere la previa negociación colectiva en todo caso, y el acuerdo de adaptación dará lugar, si resulta necesario, a la modificación del correspondiente convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo.

## V. CONCLUSIONES

Las novedades incorporadas en la reciente Ley de Presupuestos Generales del Estado afectan a cuestiones relevantes y tienen un sentido favorable para el beneficiario de las mismas. Y ello por cuanto, como hemos visto, se mejora la duración del permiso por paternidad de todos los empleados –incrementándolo a cinco semanas–, se retrasa la aplicación del factor de sostenibilidad o se incrementa el porcentaje aplicable a la base reguladora en el caso de determinadas pensiones de viudedad.

Y no hay duda de que la nueva regulación del complemento de incapacidad temporal despeja todos los interrogantes existentes en relación con el [artículo 9](#) del Real Decreto Ley 20/2012 (centrados principalmente en las contingencias comunes) y permite establecer, previa negociación colectiva, el derecho, por ejemplo, al cobro del 100 por 100 de las retribuciones fijas desde el primer día de incapacidad temporal y con independencia de la contingencia que cause la incapacidad temporal –común o profesional–. El régimen jurídico se torna más flexible y más favorable para el empleado que se encuentra en una situación de incapacidad temporal, si bien cada administración pública deberá tomar las medidas pertinentes en esta materia, teniendo en cuenta que, como ya hemos señalado, lo previsto en la [Ley 6/2018](#) en torno al complemento tiene carácter potestativo (es decir, cada administración puede mantener el sistema vinculado con el citado [artículo 9](#) o bien regular nuevamente este complemento conforme a lo previsto en la [Ley 6/2018](#)).

---

## FOOTNOTES

---

1

BOE de 4 de julio.

---

2

 [Artículo 38](#) y  [disposición adicional 51.ªCinco](#) de la Ley 6/2018.

---

3

«Los pensionistas cobrarán los atrasos de la subida de las prestaciones el próximo 27 de julio», *El Mundo* , 12 de julio de 2018.

---

4

BOE de 26 de marzo de 2018.