

## Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico [BOE-A-2021-1529]

### **«LA DÍFICIL TAREA DE PERFECCIONAR LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA AVANZAR EN LA SENDA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y FORTALECER EL ESCUDO SOCIAL»**

Ante la persistencia de la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, el poder público se ha visto obligado a promover la adopción de una serie de medidas orientadas a robustecer la fortaleza y viabilidad del sistema de Seguridad Social; combatir la brecha de género; mejorar los mecanismos protectores en favor de los colectivos que más lo precisan; perfeccionar el régimen de incapacidad temporal del personal sanitario y sociosanitario; y garantizar la suficiencia de los recursos de familias y autónomos, ampliando el plazo para que puedan disfrutar de moratorias hipotecarias y otorgando avales públicos a través del Instituto de Crédito Oficial.

Con la finalidad de alcanzar todos estos objetivos estratégicos de la política social, el *Boletín Oficial del Estado* acogió el pasado mes de febrero la publicación del Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social –Título I– y económico.

De esta forma, partiendo de la premisa de que «la brecha de género constituye la principal insuficiencia en la acción protectora de la Seguridad Social en el ámbito de las pensiones como reflejo de una discriminación histórica y estructural de las mujeres en el mercado de trabajo por la asunción del rol de cuidadoras de los hijos e hijas»<sup>1</sup>; el Capítulo I<sup>2</sup> de la citada norma acomete una serie de reformas en el [Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#) (TRLGSS).

Para ello, en primer lugar, se establece una nueva regulación del art. 60 TRLGSS<sup>3</sup>, y de su réplica en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado

1. En este sentido, se constata que la maternidad afecta decisivamente a la trayectoria laboral de la mujer en su etapa en activo y es esta una, si no la más importante, causa de esa brecha: cuanto mayor es el número de hijos, menor es el número de años cotizados, menor es la proporción de contratos a tiempo completo o equivalente y menor es, en última instancia, la pensión reconocida.

2. Los capítulos I y III del título I y las disposiciones adicionales primera y segunda se dictan al amparo del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado competencias en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

3. En este punto, conviene recordar que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2019 (C-450/18), estableció que el art. 60 del Texto Refundido

por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril (TRLCPPE) –disposición adicional decimooctava–, por la cual se sustituye el anterior complemento de maternidad por aportación demográfica<sup>4</sup> por un complemento dirigido a la reducción de la brecha de género en el que el número de hijos es el criterio objetivo que se utiliza para articular la medida como una palanca para reducir la desigualdad de género en el ámbito laboral, esfera en la que se refleja con pasmosa facilidad la tradicional situación de subordinación que padecen las mujeres en el mercado de trabajo al haber asumido históricamente un papel principal en la tarea de los cuidados de los hijos.

Conforme a la nueva redacción del art. 60.1 TRLGSS,

[l]as mujeres que hayan tenido uno o más hijos o hijas y que sean beneficiarias de una pensión contributiva de jubilación, de incapacidad permanente o de viudedad, tendrán derecho a un complemento por cada hijo o hija, debido a la incidencia que, con carácter general, tiene la brecha de género en el importe de las pensiones contributivas de la Seguridad Social de las mujeres. El derecho al complemento por cada hijo o hija se reconocerá o mantendrá a la mujer siempre que no medie solicitud y reconocimiento del complemento en favor del otro progenitor y si este otro es también mujer, se reconocerá a aquella que perciba pensiones públicas cuya suma sea de menor cuantía.

Al mismo tiempo, y como novedad, dicho precepto deja la puerta abierta a que aquellos padres que acrediten un perjuicio en su carrera de cotización con ocasión del

---

de la Ley General de la Seguridad Social, sobre el complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema, era contrario a la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. Y lo hizo por entender que resulta discriminatorio que se reconozca un derecho a un complemento de pensión por aportación demográfica para las mujeres (con al menos dos hijos), «[...] mientras que los hombres que se encuentran en una situación idéntica no tienen derecho a tal complemento [...]».

De esta forma, la sentencia ha puesto de manifiesto la defectuosa configuración legal del citado complemento en tanto compensación por aportación demográfica. Y la necesidad de proceder a su redefinición ofrece la oportunidad de convertirlo en un instrumento eficaz en la reducción de la brecha de género en las pensiones.

Igualmente relevante resulta la STSJ Canarias, n.º 44/2020, de 20 de enero de 2020, [ECLI:ES:TSJICAN:2020:1], la cual aplicando doctrina europea reconoce por vez primera a un hombre el complemento por aportación demográfica a la Seguridad Social en las pensiones contributivas de jubilación, viudedad e incapacidad permanente.

4. El art. 60 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, establecía un complemento en la pensión a las mujeres que hubieran tenido hijos naturales o adoptados y fueran beneficiarias en cualquier régimen de la Seguridad Social de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente, por su aportación demográfica a la Seguridad Social. Dicho complemento, el cual gozaba de naturaleza jurídica de pensión pública contributiva, consistía en un importe equivalente al resultado de aplicar a la cuantía inicial de las referidas pensiones un porcentaje determinado, calculado en función del número de hijos según la siguiente escala: a) en el caso de 2 hijos: 5 %; b) en el caso de 3 hijos: 10 %; c) en el caso de 4 o más hijos: 15 %.

nacimiento o adopción de un hijo por la asunción de esas tareas de cuidados tengan acceso al «complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género»<sup>5</sup>, siempre y cuando concorra alguno de los siguientes requisitos:

- a) Causar una pensión de viudedad por fallecimiento del otro progenitor por los hijos o hijas en común, siempre que alguno de ellos tenga derecho a percibir una pensión de orfandad.
- b) Causar una pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente y haber interrumpido o haber visto afectada su carrera profesional con ocasión del nacimiento o adopción, con arreglo a las siguientes condiciones:
  - 1.<sup>a</sup> En el supuesto de hijos o hijas nacidos o adoptados hasta el 31 de diciembre de 1994, tener más de ciento veinte días sin cotización entre los nueve meses anteriores al nacimiento y los tres años posteriores a dicha fecha o, en caso de adopción, entre la fecha de la resolución judicial por la que se constituya y los tres años siguientes, siempre que la suma de las cuantías de las pensiones reconocidas sea inferior a la suma de las pensiones que le corresponda a la mujer.
  - 2.<sup>a</sup> En el supuesto de hijos o hijas nacidos o adoptados desde el 1 de enero de 1995, que la suma de las bases de cotización de los veinticuatro meses siguientes al del nacimiento o al de la resolución judicial por la que se constituya la adopción sea inferior, en más de un 15 por ciento, a la de los veinticuatro meses inmediatamente anteriores, siempre que la cuantía de las sumas de las pensiones reconocidas sea inferior a la suma de las pensiones que le corresponda a la mujer.
  - 3.<sup>a</sup> Si los dos progenitores son hombres y se dan las condiciones anteriores en ambos, se reconocerá a aquel que perciba pensiones públicas cuya suma sea de menor cuantía.
  - 4.<sup>a</sup> El requisito, para causar derecho al complemento, de que la suma de las pensiones reconocidas sea inferior a la suma de las pensiones que le corresponda al otro progenitor, se exigirá en el momento en que ambos progenitores causen derecho a una prestación contributiva en los términos previstos en la norma.

Más allá de esta importante reforma, se modifica, de igual forma, el TRLGSS mediante la incorporación de una disposición adicional trigésimo-sexta, según la cual, la financiación del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género se realizará mediante una transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

5. En coherencia con este planteamiento, el alcance temporal del nuevo complemento económico se vincula a la consecución del objetivo de reducir la brecha de género en las pensiones contributivas de jubilación por debajo del 5 %, como se desprende de la Disposición adicional trigésima séptima del TRLGSS.

Adicionalmente, el Real Decreto-Ley 3/2021 establece un sistema de revisión periódica –cada cinco años– en el que se da entrada a los interlocutores sociales, garantizando así el compromiso del conjunto de la sociedad en la lucha contra la desigualdad de género, lo que obliga a su vez a modificar el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado. Para ello, el art. 2 de la norma objeto de estudio otorga una nueva redacción a la disposición adicional decimooctava en los términos anteriormente expuestos y se incorpora una disposición transitoria décima cuarta nueva, relativa al mantenimiento transitorio del complemento por maternidad en las pensiones de Clases Pasivas, según la cual:

[q]uienes, en la fecha de entrada en vigor del complemento para la reducción de la brecha de género prevista en la disposición adicional decimooctava, estuvieran percibiendo el complemento por maternidad mantendrán su percibo. La percepción de dicho complemento de maternidad será incompatible con el complemento para la reducción de la brecha de género que pudiera corresponder por el reconocimiento de una nueva pensión pública, pudiendo las personas interesadas optar entre uno u otro [...].

Por su parte, el Capítulo II del Real Decreto-Ley 3/2021<sup>6</sup> contiene un conglomerado de modificaciones imprescindibles en el [Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital](#). Como es sabido por todos, el periodo transcurrido desde la implementación de la prestación ha puesto de relieve la necesidad de mejorar algunos aspectos de este instrumento –más allá de la extraordinaria demora experimentada en la tramitación de un procedimiento que se presupone de urgencia– para permitir que se dé cobertura al mayor número de personas posible y se puedan incluir algunas situaciones que, con la regulación preexistente, no se contemplaban o no contaban con una ordenación operativa que permitiera incorporar de forma correcta como beneficiarios de la prestación a personas que se encuentran en una situación de emergencia.

A tal fin, el art. 3 de la norma objeto de estudio modifica la regulación de las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial contenida en el art. 4 del Real Decreto-Ley 20/2020, con el objetivo de ampliar la capacidad de ser beneficiarias de la prestación a las personas que residan en establecimientos financiados con fondos privados, dado que en la redacción previa solo se extendía a establecimientos públicos. Esto se debe a que existen personas en situación de exclusión social que, por razón de la titularidad de estos recursos de los que hacían uso, quedan fuera de la prestación.

6. Se dicta al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

Así mismo, mediante la reforma del art. 5, se elimina el límite de titulares del ingreso mínimo vital que pueden concurrir en una misma vivienda, con el fin de eliminar las barreras de acceso al mismo que han podido experimentar las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial, reconociendo la realidad de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad agrupados en una misma vivienda con el fin exclusivo de compartir gastos y reducir cargas económicas –nueva redacción arts. 6, 6 bis, 6 ter y 6 quater–.

En coherencia con los anteriores cambios, de igual modo, se modifica la previsión sobre las causas de suspensión del derecho –art. 14–, sobre la acreditación de los requisitos –art. 19–, y se incorpora un artículo 19 bis para establecer las obligaciones de los servicios sociales. También se introducen cambios en el procedimiento de concesión, incorporando novedades en el acto de notificación de la resolución dictada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social –artículo 25–; se modifican los artículos 30 y 31 para garantizar la participación de todos los interesados e implicados en la comisión de seguimiento<sup>7</sup> y en el consejo consultivo<sup>8</sup>; se establece una nueva regulación relativa a la comunicación de los cambios de domicilio, y se incorpora al texto una disposición transitoria destinada a regular la colaboración de las entidades del Tercer Sector de Acción Social, cuya participación es de carácter transitorio.

El Capítulo III contiene diversas disposiciones que se desarrollan en el ámbito del sistema de la Seguridad Social que, por su necesidad de aplicación inmediata, no es posible adoptar mediante tramitación ordinaria.

Así, por medio del art. 4, se modifica el [Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo](#), con tres finalidades: por un lado, vincular el cese de la obligación de cotizar al mes en que se presenta la solicitud de la prestación por cese de actividad cuando la misma viene determinada por resolución de la administración competente; por otro lado, se modifica

7. La Comisión de seguimiento estará presidida por el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y estará integrada por el secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el secretario de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género o el órgano directivo en quien delegue, así como otros representantes de la Administración General del Estado con relación al Ingreso Mínimo Vital que se establezcan reglamentariamente, además de los titulares de las consejerías de las comunidades autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la administración local.

8. El Consejo consultivo estará presidido por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y en él participarán: la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, un miembro con rango de director general que designe el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la Directora del Instituto de las Mujeres, así como otros representantes de la Administración General del Estado con relación al Ingreso Mínimo Vital que se establezcan reglamentariamente, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y las entidades del Tercer Sector de Acción Social con mayor cobertura en el territorio español.

el art. 7 con el objeto de facilitar a los trabajadores autónomos que tributen por estimación objetiva la prueba de la caída de ingresos estableciéndose una presunción al efecto, lo que previsiblemente facilitará el acceso a la prestación al descargarle de la necesidad de probar la reducción de la actividad en determinados supuestos, y, por último, se revisa la disposición transitoria segunda para otorgar coherencia y evitar un trato desigual ante las mismas situaciones, al observar que se estableció, por error, en esta disposición que la finalización de la prestación tendrá lugar el último día del mes siguiente al del levantamiento de las medidas de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2 adoptadas por las autoridades competentes o hasta el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior, cuando lo cierto es que esta prestación se debe devengar hasta el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de las medidas o el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior, tal y como establecía el art. 13.1 del [Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo](#), y establece en la actualidad el art. 5.8 del Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, al advertir que no existe justificación alguna para mantener el pago de una prestación extraordinaria vinculada al cese de actividad cuando desaparecen los requisitos que provocan su otorgamiento.

Por otro lado, el art. 5 prevé la compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de las profesiones sanitarias, realizado al amparo del [Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2](#).

Especial interés posee el art. 6, por el que se acuerda avanzar en la protección de las y los profesionales que prestan servicios sanitarios o sociosanitarios y contraigan la COVID-19 en el ejercicio de su profesión durante la situación de pandemia, al establecer que «tendrá[n] las mismas prestaciones que el sistema de la Seguridad Social otorga a las personas que se ven afectadas por una enfermedad profesional».

Además de estas medidas adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social, el Título II de la norma objeto de estudio contiene una serie de medidas de marcado carácter económico<sup>9</sup>, entre las que conviene destacar las siguientes.

Mediante el art. 7 se amplía hasta el 30 de marzo de 2021, inclusive, el plazo para solicitar moratorias en el pago de la financiación hipotecaria y no hipotecaria en la línea prevista en el contexto de la Unión Europea. Además, establece que podrán solicitar la aplicación de cualquier moratoria hasta un máximo acumulado de nueve meses tanto quienes no hubieran solicitado previamente la moratoria o suspensión, como quienes hubieran disfrutado de una o varias moratorias o suspensión por un plazo total acumulado inferior a nueve meses.

9. El Título II y la disposición adicional tercera se dictan al amparo del artículo 149.1. 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación mercantil; legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; de bases de la ordenación de crédito y banca; y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El art. 8 establece un plazo de duración de las moratorias también coherente con el previsto en el ámbito de la Unión Europea, de forma que la duración acumulada de las moratorias legales o acogidas a acuerdos sectoriales concedidas después del 30 de septiembre de 2020 no podrá superar un total de nueve meses.

El art. 9 otorga al Instituto de Crédito Oficial el derecho a obtener información individualizada por empresa de las calificaciones crediticias del Banco de España realizadas en el ejercicio de sus funciones de implementación de la política monetaria, y establece su obligación de tratar de manera confidencial la información individual de las calificaciones crediticias y de utilizar la misma exclusivamente para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa europea de ayudas de Estado en la concesión o gestión de avales públicos.

En relación con las disposiciones adicionales, la modificación del art. 60 TRLGSS y de la disposición adicional decimooctava del TRLCPE, y su inminente entrada en vigor exige la incorporación de una disposición que establezca la cuantía del complemento económico para la reducción de la brecha de género –será para el año 2021 de 27 euros mensuales–, objetivo este que se alcanza con la disposición adicional primera.

La disposición adicional segunda establece la acreditación de la reducción de la facturación de determinados trabajadores autónomos que han percibido la prestación de cese de actividad en diferentes modalidades, «siempre que el número medio diario de trabajadores afiliados en alta al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente, expresada a cuatro dígitos (CNAE), durante el periodo al que corresponda la prestación, sea inferior en más de un 7,5 por ciento al número medio diario correspondiente al segundo semestre de 2019».

Mediante la disposición adicional tercera se extiende la protección por contingencias profesionales al personal sanitario que presta servicios en la inspección médica de los Servicios Públicos de Salud y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al personal sanitario de Sanidad Marítima que preste servicios en el Instituto Social de la Marina, que haya contraído una enfermedad causada por el SARS-CoV-2.

La disposición adicional cuarta recoge la posibilidad de extender el plazo para solicitar moratorias en el pago de la financiación hipotecaria y no hipotecaria más allá del 31 de marzo de 2020, cuando así se establezca mediante la correspondiente modificación de las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea. Lo mismo ocurre con el plazo de duración total de las moratorias, que podrá ser igualmente objeto de ampliación.

Por su parte, la disposición transitoria única mantiene la duración de las moratorias de préstamos concedidas entre el 30 de septiembre de 2020 y la entrada en vigor del Real Decreto-Ley, aunque supere el máximo de nueve meses establecido en el art. 8 antes descrito.

Además, el texto incorpora una disposición derogatoria única por la que se acuerda la derogación cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este real decreto-ley.

José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ  
Personal Investigador en Formación (FPU)  
Área de Derecho Administrativo  
[jldoal@usal.es](mailto:jldoal@usal.es)