

I. DISPOSICIONES GENERALES

JEFATURA DEL ESTADO

16562 *Real Decreto-ley 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social.*

I

A 1 de enero de 2019 no se habían aprobado los Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio por lo que, de conformidad con el artículo 134.4 de la Constitución Española de 1978, automáticamente quedaron prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

Este hecho ha impedido que los estados de gastos de los presupuestos de la Seguridad Social recojan los créditos suficientes para hacer frente al gasto derivado de las prestaciones económicas que se satisfacen a los beneficiarios de las mismas, cuyo importe se ha visto incrementado a lo largo de 2019 como consecuencia de sucesivas normas aprobadas entre 2018 y 2019, así como por la incorporación de nuevos beneficiarios de prestaciones y, respecto a las pensiones contributivas, por el incremento del importe de la pensión media.

En este sentido, lo procedente es, por una parte, acudir a una ampliación de crédito en los términos que se establecen en el artículo 54.2.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y, por otra parte, incrementar la transferencia del Estado a la Seguridad Social para apoyar su equilibrio presupuestario.

La propia Ley 47/2003, de 26 de noviembre, en su artículo 54.3, párrafo cuarto, señala que la financiación de las ampliaciones de crédito en el Presupuesto de las Entidades de la Seguridad Social podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto, con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente o con baja en otros créditos del presupuesto.

En este contexto, teniendo en cuenta el signo negativo del remanente de tesorería total de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y que tampoco es posible atender la modificación con la baja en otros créditos del presupuesto, se considera procedente financiar la ampliación de los créditos necesarios mediante los mayores ingresos que se están produciendo sobre los inicialmente previstos. Tal es el resultado de que los ingresos de la Seguridad Social estén creciendo por encima de las previsiones iniciales del presupuesto prorrogado, como consecuencia de las diferentes medidas acordadas en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, así como del impacto sobre el empleo del crecimiento que está experimentando la economía española.

Ahora bien, estos mayores ingresos se registran como derechos reconocidos con posterioridad al mes de su devengo, una vez se dispone de la información sobre su cuantía.

En estas circunstancias, la nueva disposición pretende posibilitar, para el ejercicio 2019, que las ampliaciones de crédito que deban ser autorizadas en el ámbito del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina puedan ser financiadas no en función de los mayores ingresos por derechos reconocidos, sino con la previsión de mayores ingresos sobre los establecidos en el presupuesto inicial del ejercicio, a partir de las previsiones de liquidación formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social con base en las estimaciones realizadas por las entidades del sistema de la Seguridad Social. De esta manera, tanto el Instituto Nacional de la Seguridad Social como el Instituto Social de la Marina dispondrán de los créditos necesarios para poder abonar las prestaciones de la Seguridad Social a los beneficiarios de las mismas, circunstancia que justifica la necesidad y urgencia de acudir a esta medida.

Por otra parte, se posibilita incrementar la transferencia del Estado a la Seguridad Social para apoyar su equilibrio presupuestario, complementando los recursos que la Seguridad Social recibe del Estado.

Por último, la disposición final primera modifica el Real Decreto-ley 15/2019, de 8 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para adecuar el ámbito subjetivo y realizar determinadas mejoras técnicas respecto de la aplicación del programa de apoyo al acontecimiento de excepcional interés público «Vigésimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), décimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes en Calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP15) y la segunda sesión de la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA2) y quincuagésimo primera reunión de los Órganos Subsidiarios de la Convención, tanto del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) como del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI)» a los términos establecidos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

II

En relación con la concurrencia de los presupuestos habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad, debe tenerse en cuenta la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, resumida en el fundamento jurídico 4 de la sentencia 61/2018, de 7 de junio. Conforme a la misma, se requieren, por un lado, «la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación»; y, por otro, «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella».

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 5 de la sentencia 47/2015, de 5 de marzo, ha precisado también que lo determinante para acudir a la adopción de este instrumento normativo es que la situación que se trata de afrontar venga cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia. De este modo, las medidas previstas en este real decreto-ley dan respuesta a una situación que no ha podido ser resuelta en un momento anterior. En efecto, el origen de esta situación deviene del rechazo por el Congreso de los Diputados del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, que impidió distribuir los créditos suficientes para garantizar los gastos en pensiones y prestaciones contributivas, y que continuó en un contexto agravado por la prórroga presupuestaria y la prolongada situación interina del Ejecutivo. Estos factores han dificultado prever la necesidad de aprobar este real decreto-ley hasta el presente momento. Por otra parte, la gravedad y relevancia de las disposiciones que se adoptan queda acreditada toda vez que la aprobación de este real decreto-ley es precisa para garantizar los pagos de pensiones y prestaciones contributivas en el último mes de este ejercicio 2019.

La medida ahora adoptada a través de este real decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Las disposiciones contenidas en el presente real decreto-ley deben necesariamente ser incorporadas al ordenamiento jurídico en un plazo más breve que el previsto para la tramitación parlamentaria de las leyes. Además, ha de considerarse que en virtud del artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, así como tenerse presente la vigente situación de disolución de las Cortes Generales. Todas

estas circunstancias imposibilitan que las disposiciones del presente real decreto-ley puedan ser aprobadas mediante un proyecto de ley, toda vez que su entrada en vigor y aplicación debe ser inmediata para garantizar la atención, durante el presente ejercicio 2019, de los gastos en pensiones y prestaciones de la Seguridad Social. En definitiva, la demora que implicaría la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley quebraría la efectividad de la acción requerida debido a la necesidad de inmediatez de la medida, justificándose la aprobación de esta norma en los términos que prevé el fundamento jurídico 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de diciembre.

Asimismo, y en congruencia con el fundamento jurídico 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, que exige la necesidad de que los reales decretos-leyes modifiquen de manera instantánea la situación jurídica existente, se aprueban medidas cuya entrada en vigor se producirá el mismo día de la publicación de la norma en el «Boletín Oficial del Estado» y cuya aplicación será inmediata.

Por último, el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, habilita al Gobierno en funciones para adoptar medidas distintas al despacho ordinario de los asuntos públicos en «casos de urgencia debidamente acreditados», así como «por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique».

El presente real decreto-ley limita sus efectos al actual ejercicio de 2019, por lo que son extraordinariamente reducidos en el tiempo. En este sentido, su aprobación no puede demorarse hasta el momento en que el Gobierno pueda quedar constituido con plenos poderes, toda vez que para entonces ya no sería posible evitar el perjuicio al interés general que se habría producido. Asimismo, ha de considerarse que su aprobación se inserta dentro de un largo periodo de Gobierno en funciones de más de seis meses, en el contexto de prórroga presupuestaria anteriormente descrito. Estas circunstancias, junto con la acreditación de las señaladas razones de interés general, justifican la aprobación de este real decreto-ley de conformidad con los términos previstos en el citado artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Este real decreto-ley se adecua, igualmente, a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, toda vez que el principio de necesidad ha quedado sobradamente justificado con anterioridad.

En lo que concierne a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y eficacia, debe destacarse que la modificación se limita estrictamente a abordar de forma puntual, precisa y clara este aspecto, mediante la mejor alternativa posible, la aprobación de un real decreto-ley, dado el rango legal exigible y la urgente necesidad ya referida. En cuanto al principio de transparencia, cabe recordar que, en cuanto real decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas. Finalmente, respecto del principio de eficiencia, este real decreto-ley no impone cargas administrativas.

En su virtud, en uso de la autorización concedida en el artículo 86 de la Constitución, a propuesta de la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y de la Ministra de Hacienda, previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 15 de noviembre de 2019,

DISPONGO:

Artículo 1. *Financiación de las ampliaciones de crédito en el presupuesto de las entidades del sistema de la Seguridad Social.*

En el ejercicio de 2019 las ampliaciones de créditos que puedan ser necesarias en el presupuesto del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina para atender los gastos derivados de pensiones contributivas, prestaciones de incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, corresponsabilidad en el cuidado del lactante, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, así como las prestaciones de pago único, siempre que se encuentren legal o reglamentariamente establecidas y sea obligatorio y no graciable su

pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada, podrán financiarse con la previsión de mayores ingresos sobre los establecidos en el presupuesto inicial del ejercicio, a partir de las previsiones de liquidación formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social con base en las estimaciones realizadas por las entidades del sistema de la Seguridad Social.

Artículo 2. *Incremento de la transferencia del Estado a la Seguridad Social para apoyar su equilibrio presupuestario.*

Durante 2019 el crédito dotado en el presupuesto de la Sección 19 «Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social», Servicio 02 «Secretaría de Estado de la Seguridad Social», Programa 000X «Transferencias internas», Artículo 42 «A la Seguridad Social», Concepto 429 «Otras aportaciones a la Seguridad Social», Subconcepto 42905 «Transferencia a la Seguridad Social para apoyar su equilibrio presupuestario» podrá ser incrementado en un importe de 600 millones de euros. A estos efectos, esta aplicación presupuestaria tendrá el carácter de ampliable.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en el presente real decreto-ley.

Disposición final primera. *Modificación del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2019, de 8 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.*

Con efectos desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y vigencia indefinida se da nueva redacción al artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2019, de 8 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, «Beneficios fiscales aplicables a la “Vigésimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), décimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes en Calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP15) y la segunda sesión de la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA2) y quincuagésimo primera reunión de los Órganos Subsidiarios de la Convención, tanto del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) como del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI)”», quedando redactado como sigue:

«1. El Programa “Vigésimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), décimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes en Calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP15) y la segunda sesión de la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA2) y quincuagésimo primera reunión de los Órganos Subsidiarios de la Convención, tanto del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) como del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI)” tendrá la consideración de acontecimiento de excepcional interés público a efectos de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. El nombre del acontecimiento para su difusión en los soportes publicitarios será “COP 25: Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático 2019”/“XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático”.

2. La duración del programa de apoyo a este acontecimiento abarcará desde el 1 de noviembre de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020.

3. La certificación de la adecuación de los gastos realizados a los objetivos y planes del programa se efectuará de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley

49/2002, de 23 de diciembre. El órgano competente será la Comisión Técnica del Comité Organizador de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

4. Las actuaciones a realizar serán las que aseguren el adecuado desarrollo del acontecimiento. El desarrollo y concreción en planes y programas de actividades específicas se realizarán por el Comité Organizador de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, órgano competente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

5. Los beneficios fiscales de este programa serán los máximos establecidos en el artículo 27.3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre. No obstante, las cantidades satisfechas en concepto de patrocinio por los patrocinadores a las entidades a que se refieren el artículo 2 y el artículo 16 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, encargadas de la realización de programas y actividades del acontecimiento, se tendrán en cuenta a efectos del cálculo del límite previsto en el artículo 27.3, primero, párrafo segundo, de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.»

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 18 de noviembre de 2019.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN