

La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre)

Social Security in the Law of State Budgets for 2021 (Law 11/2020, of 30 December)

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
Director de la Revista Derecho de la Seguridad Social Laborum
 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
Subdirector de la Revista Derecho de la Seguridad Social Laborum
 <https://orcid.org/0000-0001-5054-8822>

Cita sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. "La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre)". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 26 (2021): 13-31.

«La ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al "quantum" como a su destino» (STC 3/2003, de 16 de enero, f.º 7).

1. MISMOS VICIOS EN LA NUEVA NORMALIDAD

Finalmente, tras más de dos años de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 (aprobados por Ley 6/2018, de 3 de julio) el Gobierno actual de coalición, ha conseguido la aprobación unos presupuestos para el ejercicio 2021, por Ley 11/2020, de 30 de diciembre (LPGE/2021).

Una lectura rápida de la misma, nos puede llevar a mirar hacia el Título VII de la Constitución Española de 1978, relativo a "Economía y Hacienda" que dedica su art. 134 a los Presupuestos Generales del Estado, pero no los define, si bien recoge una serie de notas características de los mismos, a saber: a) La elaboración corresponde al Gobierno que deberá de presentarlos ante el Congreso de los Diputados tres meses antes de la expiración de los del año anterior; b) Su examen, enmienda y aprobación corresponde a las Cortes Generales y si no se aprobaran antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se consideraran automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior; c) Tienen un carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público y en ellos se consignarán el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado; d) Una vez aprobados el Gobierno podrá

presentar proyectos de ley que impliquen aumentos y disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario; y e) la Ley de Presupuestos no puede crear tributos, si bien podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Para una definición de los mismos si podemos encontrarla en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuyo art. 32 dice así:

“Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

Y para conocer en su alcance subjetivo y contenido debe acudir a su art. 33 que señala que los Presupuestos Generales del Estado determinarán: a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior; b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior; c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades comprendidas dentro de su ámbito; d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna; y e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Con todo en la LPGE se expresan una parte importante de los conflictos sobre el papel del Estado en la economía y por tanto sobre ello se ejercen los grandes debates parlamentarios. De ahí su centralidad en el gobierno de la economía (STC 3/2003, de 16 de enero, fj.º 3). Los PGE deben incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», razón por la cual aparecen «como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno» (134.2 CE) (SSTC 3/2003, de 16 de enero, fj.º 4; 136/2011, de 13 de septiembre, fj.º 4; y 206/2013, de 5 de diciembre, fj.º 5). Se trata de «una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (SSTC 3/2003, de 16 de enero, fj.º4; 136/2011, de 13 de septiembre, fj.º11; y 217/2013, de 19 de diciembre, fj.º 2). Se trata, en definitiva, de una *«ley de contenido constitucionalmente definido»*(SSTC 3/2003, de 16 de enero, fj.º 4; 136/2011, de 13 de septiembre, fj.º11; 217/2013, de 19 de diciembre, fj.º5.a); 152/2014, de 25 de septiembre, fj.º4; 44/2015, de 5 de marzo, fj.º3.b); y 123/2016, de 23 de junio, fj.º3], de manera que preside en el texto constitucional «la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de presupuestos» (SSTC 131/1999, de 1 de julio, fj.º4; 3/2003, de 16 de enero, fj.º 4; y 136/2011, de 13 de septiembre, fj.º4, entre otras). En efecto, «la ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al *quantum* como a su destino» (STC 3/2003, de 16 de enero, fj.º7).

El Alto Tribunal distingue en sentido jurídico material en la LPGE entre lo que denomina un *“contenido esencial e indisponible”* (que le es propio y necesario si quiere superar el test de constitucionalidad) y un *“contenido eventual o disponible”*. El primero remite al contenido que en todo caso debe aparecer regulado en la ley de presupuestos Generales del Estado que cada año debe ser aprobada por el Parlamento, que se infiere directamente de lo establecido en el art. 134.2 CE y que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual. Ese contenido propio, mínimo y

estrictamente necesario de la ley de presupuestos es al que deriva del art. 134.2 CE y que alcanza a «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, f.j.º5; 217/2013, de 19 de diciembre, f.j.º2; y 44/2015, de 5 de marzo, f.j.º3.b)], «recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público)» (SSTC 3/2003, de 16 de enero, f.j.º4; 136/2011, de 13 de septiembre, f.j.º11; y 217/2013, de 19 de diciembre, f.j.º2). Mientras que, por el contrario, el contenido «eventual» o «disponible», vinculado a la función de dirección de la política económica (enmarcada se quiera o no en una programación o planificación directiva) y que va más allá de las materias estrictamente presupuestarias, pero que se encaminan a la regulación y organización de las actividades económicas a través de la ordenación del sector público estatal y materias conexas. Ese contenido eventual y posible expresa los criterios en materia de política económica y financiera del Gobierno (SSTC 44/2015, de 5 de marzo, f.j.º3.b); 99/2016, de 25 de mayo, f.j.º8; y 123/2016, de 23 de junio, f.j.º3; 99/2016, de 25 de mayo, f.j.º8). Pero es obvio que ello no supone convertir a las LPGE en unas leyes *ómnibus*, capaces de incidir sin más en distintos ámbitos de la vida económica y social del país. En cualquier caso, la experiencia jurídica ha puesto de manifiesto la frecuente tendencia expansiva de la LPGE (vinculada a las vocaciones también expansivas del Gobierno de la economía), hasta tal punto es así que existe el riesgo persistente de *desbordamiento material* de las leyes de presupuestos estatales, con merma de la seguridad jurídica y con peligro de que se desnaturalice su función y desdibuje (o invada) las fronteras con la funcionalidad típica de otras leyes estatales. Misión propia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) deslindar estas fronteras en caso de conflicto y acotar la función típica de la LPGE para que ésta no se convierta en una ley capaz de “atraparlo todo”. Aunque más allá de la “judicialización” también existen mecanismos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Conforme al art. 66.2 CE “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”; para la comprensión jurídica y política de dicho control parlamentario es útil la consulta de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, f.j.º 8; y 139/2017, de 29 de noviembre, f.j.º5; 139/2017, de 29 de noviembre, f.j.º5). En cualquier caso, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), reclama de suyo una exigencia de certeza jurídica que impone que la LPGE tenga un contenido constitucionalmente definido y delimitado, de manera que no sobrepase su ámbito funcional o de competencias regulativas entrando a regular disfuncionalmente materias que no tienen acogida posible en la función específica que le es atribuida por la Constitución como norma fundamental del ordenamiento jurídico (cfr. art. 134.2 CE).

Pues bien, esto es lo que cabría esperar encontrar en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. Sin embargo, como se verá no es así. La estructura de LGPE/2021 es la siguientes: a) 8 Títulos con un total de 120 artículos; b) 159 Disposiciones adicionales; c) 6 Disposiciones Transitorias; d) 2 Disposiciones derogatorias; e) 47 Disposiciones Finales; y f) 14 anexos, junto con los correspondientes resúmenes de ingresos y gastos.

A simple vista, destaca su enorme extensión y cuando se analiza detenidamente surgen dudas acerca de si se respeta lo que antes se ha indicado que debería ser su contenido material. El relativo al articulado de la Ley parece que así se podría considerar, pero otra cosa cabe pensar de las numerosas Disposiciones que la acompañan. Sin ánimo de ser exhaustivo, es discutible que aspectos como: a) la suspensión de la obligación del Gobierno de presentar un proyecto de ley relativo el cómputo, a efectos de Seguridad Social del período de servicio militar o de prestación social sustitutoria, tal y como recogía la Ley 27/2011; b) El aplazamiento de determinados preceptos de la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo; c) La creación del Consorcio “Centro Nacional del Análisis Genómico”; d) La compatibilidad de la pensión de jubilación con la creación artística; e) el reconocimiento de cotización a la Seguridad Social del Personal de la Administración de

Justicia –por señalar solamente el contenido de algunas Disposiciones Adicionales–, sean materias propias de una Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Tampoco se entiende que se utilice una LPGE para modificar con vocación de permanencia, vía Disposiciones Finales, un total de 42 Leyes de contenido muy variopinto¹.

¹ Son objeto de modificación: Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo; Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, sobre revalorización de pensiones públicas; Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público; la disposición adicional 87 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de PGE para 2017; los arts. 153, 163, 309, 318, las disposiciones adicionales 18, 23, añade la adicional 32 y suspende para 2021 el art. 58 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; los arts. 48, 49 y 50 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; los arts. 11 y 33.2 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; y añade determinados preceptos a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; el art. 6 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral; los arts. 98.2 y 102.8 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio; el art. 6.2 y añade la disposición adicional 19 al Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico; los arts. 16, 21, 32, 36, 39, 64, 100 y añade la disposición transitoria 40 a la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, Impuesto de Sociedades; la disposición adicional 13 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013; la disposición adicional 8.1 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral; los arts. 182 y 208.e) de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; el art. 26.5 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; el art. 49.5 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego; la disposición adicional 42.3.c) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de PGE para 2010; el art. 4.2 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y de Televisión Española; los arts. 51, 52, 63.1, 66, 76, 101.1, 93.2 disposición adicional 16 y transitoria 32 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; el art. 20.3 de la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería; el anexo II del Reglamento aprobado por Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre, Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas; el art. 14.1.c) y h), añade la disposición transitoria 2 y renumera la transitoria única como 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo; el art. 212.3 y 5 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; la disposición transitoria 2 de la Ley del Catastro Inmobiliario, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo; determinados preceptos y añade la disposición adicional 24, final 5 y renumera la final 5 como 6 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria; los arts. 10.2, 51.2 y añade la disposición adicional 27 y la transitoria 4 a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; el art. 20 ter de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; los anexos I y IV de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal; el art. 28 de la Ley 9/2003, de 25 de abril, régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente; el art. 5.3.a) de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre; el art. 22.7 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la disposición adicional 29 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; los arts. 30.2.c), 113.3, 114.7 de la Ley de Aguas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; el art. 53.3 de la Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales; el art. 12.11.1 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; el art. 43 de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre; los arts. 94, 98, 99 y con efectos desde el 1 de enero de 2015 lo indicado del art. 94 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; los arts. 70.2, 91.uno.1, la disposición transitoria 13 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; el art. 30 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, Impuesto sobre el Patrimonio; lo indicado del anexo I del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, aprobación de tarifas y la instrucción del Impuesto de Actividades Económicas; los arts. 33.2, 39.3, 41.2, la disposición adicional 19 y suspende para 2021 lo indicado del art. 27 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril; los arts. 300, 303, 307 y 310 del Reglamento aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, reglamento del Dominio Público Hidráulico; los arts. 1, 2, 3, la disposición final 1 y añade el art. 6 a la Ley 16/1983, de 24 de octubre, creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer; el art. 2 de la Ley 70/1978, (...)

Por muy flexible que se sea, no parece que se ajuste a la doctrina consolidada de nuestro Tribunal Constitucional sobre la necesidad de concurrencia de los dos requisitos necesarios para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y de otra, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno². En este sentido el TC viene recordando e insiste que si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)³. Conexión que debe ser “inmediata y directa”, lo que lleva consigo que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas “cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos”⁴.

Viene también a la memoria aquellas famosas “Leyes de Acompañamiento”⁵, que se aprobaban simultáneamente con las anuales Leyes de Presupuestos. En ellas se venía a recoger a lo largo de su articulado, una serie de medidas referentes a aspectos tributarios, de gestión económica, social y de acción administrativa en diferentes campos, singularmente sensibles a las rápidas transformaciones que era necesario introducir en distintos sectores del ordenamiento (o al menos así se justificaban). Práctica legislativa que surgió –curiosamente– como consecuencia del endurecimiento de la doctrina del TC respecto a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos (en este sentido recuérdese la STC 76/1992, de 14 mayo). La crítica a esta práctica no tardó en llegarles desde todos los sectores, imputándole que resultaba en balde el esfuerzo por ajustarse y respetar la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el contenido material de las Leyes de Presupuestos, si luego por la puerta de atrás se llevaba a cabo una modificación del ordenamiento jurídico en tales normas y de tal calibre. En este punto recuérdese que el TC tuvo que intervenir y pronunciarse sobre la idoneidad de las Leyes de Acompañamiento⁶ que si bien no fijó un rechazo terminante a las mismas, tampoco las apoyó plenamente⁷. El partido político que apoyaba en su momento la inconstitucionalidad de las Leyes de Acompañamiento, cuando alcanzó el poder en 2004 se apresuró eliminar esta práctica considerada como viciosa, y así su vicepresidenta, anunció

de 26 de diciembre, reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública; el art. 3.4 del Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; lo señalado del art. 27.A.4 de la Ley 12/1975, de 12 de marzo, de Protección de las Obtenciones Vegetales (si bien téngase en cuenta esta disposición estaba ya derogada por la Ley 3/2000, de 7 de enero).

² STC 174/1998, de 23 de julio, f.º 6.

³ STC 123/2016, f.º 3; y 152/2014, de 25 de septiembre, f.º 4).

⁴ STC 152/2014, de 25 de septiembre, f.º 4 a).

⁵ Su denominación oficial venía a ser “Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”

⁶ Véanse, por ejemplo, las SSTC 136/2011, de 13 septiembre y 176/2011, de 8 noviembre.

⁷ En este sentido en la STC 136/2011, véase por su interés el voto particular emitido por el Magistrado Manuel Aragón Reyes, que entre otras consideraciones acerca de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, se pronuncia así ... a simple descripción de sus rasgos principales ya pone de manifiesto la perversión legislativa que *entrañan: se trata de leyes cuyo calendario de tramitación se hace coincidir con el del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para cada ejercicio, que se caracterizan por. 65a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación de permanencia que versan sobre las materias más dispares del ordenamiento jurídico (en el caso de la Ley 50/1998 que estamos examinando se modificaron 76 leyes, 7 decretos legislativos y 6 decretos leyes); buen número de esas modificaciones ni siquiera estaban en el texto de la iniciativa, sino que se introdujeron a lo largo del procedimiento legislativo a través de enmiendas (así, en la Ley 50/1998 el proyecto de ley afectaba «sólo» a 34 normas de rango legal, y al final del proceso parlamentario, como ya se ha dicho, acabó afectando a 89)”.*

la decisión del Ejecutivo de hacer desaparecer la conocida como Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado “*Según el Ejecutivo, con esta medida se acaba con el "uso y abuso" que se ha hecho hasta ahora de esta norma y se devolverá la dignidad al Parlamento.*”⁸. Pues bien, desde aquellas fechas hasta ahora, no hay “Leyes de acompañamiento”, pero las Leyes de Presupuestos han vuelto a sus viciosas prácticas que tanto se criticaron, integrando dentro de la ley anual de presupuestos esas reformas legislativas que antes se contenían en las Leyes de Acompañamiento. Y esa LPGE/2021 para que sigue el mismo camino.

En realidad, en muchas ocasiones, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado se han convertido desde hace tiempo y en sucesivos Gobiernos—con evidente extralimitación y desnaturalización de la función típica de este tipo de Leyes con finalidad más acotada— en *Leyes omnibus*, que incluyen una multiplicidad de materias heterogéneas y a menudo verdaderas “leyes medidas”, las cuales por definición no merecen el calificativo de “generales” (y estamos precisamente ante una ley que se autocalifica constitucionalmente de Ley de Presupuestos “Generales” del Estado). No se habla, ciertamente, de “Leyes de Acompañamiento”, pero, sin embargo, se materializa e funcionalmente en ellas esa legislación *omnibus*. De ello, como se indicó anteriormente, ha dado cuenta el control de constitucionalidad ejercido por nuestro Tribunal Constitucional.

2. ESCASAS NOVEDADES EN MATERIA DE COTIZACIÓN PARA 2021

El título VIII de la LPGE/2021 en sus arts.119⁹ y 120¹⁰ regula las “cotizaciones sociales” para el año 2021, lo que se completa luego con:

A) Medidas recogidas en las disposiciones adicionales de dicha ley relativas a beneficios en la cotización tales como: a) Medidas de apoyo a la prolongación del período de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores del turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística¹¹; b) Bonificación en la cotización a la Seguridad Social en los supuestos de cambio de puesto de trabajo por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural, así como en los supuestos de enfermedad profesional¹²; c) Suspensión del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral.

B) Otras medidas de cotización en situaciones singulares, como: a) Modificación del régimen de la cotización en los supuestos de compatibilidad y trabajo¹³; b) Modificación de la cotización en el sistema especial del tomate fresco con destino a la exportación; y c) Moratoria en el pago de cuota mediante aplazamiento con la Seguridad Social¹⁴.

El art. 119 de la LPGE/2021 norma las previsiones relativas a bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Protección por cese en la actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional durante 2021. Las novedades son mínimas:

-Tope máximo y mínimo. El tope máximo de cotización para 2021 se mantiene en la misma cuantía que para 2020, es decir, 4.070,10 euros/mes; y el tope mínimo queda referenciado a la

⁸ Declaraciones de la Vicepresidenta María Teresa Fernández de Vega, La noticia se puede consultar en Diario ABC en fecha 10/09/2004 https://www.abc.es/espana/abci-gobierno-elimina-ley-acompanamiento-presupuestos-generales-estado-200409100300-9623550436373_noticia.html.

⁹ Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional durante el año 2021.

¹⁰ Cotización a derechos pasivos y a las Mutualidades Generales de Funcionarios para el año 2021.

¹¹ DA. 122.

¹² DA. 123.

¹³ DF. 38ª.

¹⁴ DF. 43ª.

cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente en cada momento incrementado en un sexto, que como se recordará no hay experimentado todavía nueva cuantía para 2021¹⁵.

-Bases mínimas y máximas. En lo referente a las bases de cotización mínimas y máximas al estar referenciadas al incremento que experimente el SMI quedan en la misma situación que en 2020, a expensas de una nueva cuantía del mismo¹⁶.

-Tipos de cotización. Los tipos de cotización al Régimen General y en los Regímenes Especiales se mantienen en la misma cuantía que en 2020, así como los relativos a las cuotas de recaudación conjunta.

Escasas novedades de interés se recogen en el art. 119 de la LPGE sobre la cotización de determinados colectivos incluidos bien el régimen general o en los especiales. No obstante, se podrían destacar las siguientes:

a) Una actualización de la reducción y bonificación en las cotizaciones en el sistema especial para las tareas de manipulado y empaquetado de tomate fresco realizadas por cosecheros exportadores¹⁷ que durante 2021, los empresarios afectados tendrán derecho a una reducción del 70% y una bonificación (esta con cargo al SEPE) del 8,75% en la aportación empresarial por contingencias comunes

b) Un incremento de la cotización de solidaridad en los supuestos de jubilación activa¹⁸. El porcentaje pasa del 8% al 9% respecto a los trabajadores por cuenta ajena (7% corresponde a la aportación empresarial y el resto a la del trabajador); y del 9% a cargo del propio pensionista si el trabajo es por cuenta propia.

c) Una moratoria especial en el pago de las cotizaciones de diciembre 2020 a febrero de 2021¹⁹. Dirigida a empresas y los trabajadores por cuenta propia incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social, siempre que se encuentren al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social y no tuvieran otro aplazamiento en vigor. Para ello, deberán de solicitar el oportuno aplazamiento de acuerdo a las reglas generales establecidas en el Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, con determinadas particularidades: 1) Devengará un interés del 0,5% en lugar del general del 3,75%; 2) La solicitud debe hacerse dentro de los diez primeros días naturales de cada uno de los plazos reglamentarios de ingreso de la cuota devengada; 3) Se emitirá una resolución

¹⁵ En el sentido dispuesto en el art. 19.1 LGSS.

¹⁶ Véase la DA. 6ª. Del RD-Ley 38/2020, de 29 de diciembre, que prorroga la vigencia del RD 231/2020, de 4 de febrero, sobre salario mínimo interprofesional para 2020, hasta que se apruebe el correspondiente a 2021

¹⁷ DF. 41ª. LPGE/2021. Recuérdese la reforma introducida por el RD-ley 28/2020, 28 diciembre, cuya DA. 4ª. disponía lo siguiente: “Cotización en el Sistema Especial para manipulado y empaquetado del tomate fresco con destino a la exportación, dentro del Régimen General de la Seguridad Social.

1. La aportación a la cotización por todas las contingencias de los empresarios incluidos en el Sistema Especial para las tareas de manipulado y empaquetado del tomate fresco con destino a la exportación se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido con carácter general para el Régimen General de la Seguridad Social y mediante el sistema de liquidación directa de cuotas a que se refiere el artículo 22.1.b) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

2. Durante el año 2019, los empresarios encuadrados en ese sistema especial tendrán derecho a una reducción del 80 por ciento y una bonificación del 10 por ciento en dicha aportación empresarial a la cotización por contingencias comunes.

La referida bonificación se irá reduciendo progresivamente en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta su supresión. En el ejercicio en que la bonificación deje de aplicarse, los empresarios incluidos en el sistema especial que, además de manipularlo y empaquetarlo, sean también productores del mismo tomate fresco destinado a la exportación, se integrarán en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social.

La bonificación a que se refiere este apartado se financiará con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.”

¹⁸ DF. 38ª LPGE/2021. Véase también el art. 214 LGSS.

¹⁹ DF. 43ª.

única con independencia de los meses que comprenda, se amortizará por pagos mensuales, con plazo de 4 meses por cada mensualidad de aplazamiento solicitada y un máximo de 12 meses; 4) Acordado el aplazamiento el deudor será considerado al corriente del pago de las cuotas afectadas dicho aplazamiento.

Las cotizaciones afectadas son aquellas cuyo devengo tenga lugar entre los meses de diciembre de 2020 y febrero de 2021 para empresas; y entre enero a marzo de 2021 para trabajadores por cuenta propia.

En relación con la cotización al Régimen de Clases Pasivas y Mutualidades de funcionarios, escasas novedades hay. El porcentaje de cotización a clases pasivas y mutualidades generales de funcionarios durante 2021 es del 3,86% y del 1,86% respectivamente –igual que en 2020– que se aplica a los haberes reguladores establecidos para 2020 a efectos de cotización de derechos pasivos, incrementados en un 0,9%²⁰.

La cotización a las Mutualidades de los Funcionarios queda así:

a) En MUFACE para los funcionarios y asimilados se aplicará el 1,69% sobre los haberes reguladores vigentes en 2020, incrementados en un 0,9%²¹ se obtiene aplicando a los haberes reguladores de 2021 un 1,69%.

b) En el caso del personal en activo y asimilado integrado en el ISFAS, el porcentaje es el mismo²².

c) Y lo mismo cabría decir respecto al personal integrado en MUGEJU²³.

3. NOVEDADES EN LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE OTRAS PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

3.1. Acerca del principio general de incompatibilidad en el percibo de más de una pensión cuando coinciden en el mismo beneficiario

El art. 163.1 de la LGSS que recoge este principio general es objeto de nueva redacción²⁴ en la que se suprime el último inciso relativo a que deberá de optarse (en caso de incompatibilidad) por aquella que le interese al sujeto; y se establece la previsión de que en caso de que se cause derecho a una nueva pensión que resulte incompatible con la que se viniera percibiendo, la entidad gestora iniciará el pago o, en su caso, continuará con el abono de la pensión de mayor cuantía, en términos anuales, con suspensión de la pensión que conforme a lo anterior correspondía. Permitiéndose, no obstante, que el interesado podrá solicitar que se revoque dicho acuerdo y optar por percibir la pensión suspendida. Los efectos económicos de esta opción serán a partir del día primero del mes siguiente a la solicitud.

²⁰ Art. 120.cuatro LPGE/2021.

²¹ La aportación del Estado representará el 6,83% de los haberes reguladores vigentes en el año 2020, incrementados en un 0,9% (siendo el 4,10 la aportación del Estado y el 2,73 a la aportación por pensionista exento de cotización).

²² La aportación del Estado representará el 10,74% de los haberes reguladores vigentes en el año 2020, incrementados en un 0,9% (siendo el 4,10% la aportación del Estado por activo y del 6,64% la del pensionista exento de cotización).

²³ En este caso la aportación del Estado representará el 5,20% de los haberes reguladores vigentes en el año 2020 incrementados en un 0,9% (siendo el 4,10 a la aportación del Estado por activo y el 1,10 por pensionista exento de cotización).

²⁴ DF. 38ª. Dos LPGE/2021.

3.2. La jubilación activa en el Régimen de Clases Pasivas del Estado

El art. 33 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado²⁵ ha sido objeto de modificación por la DF. 6ª LPGE/2021, para incluir la posibilidad de la jubilación activa para el colectivo en el incluido, en los siguientes términos:

-La regla general sigue siendo la de incompatibilidad de la pensión de jubilación o retiro con la actividad por cuenta propia o ajena que dé lugar a la inclusión de su titular en un régimen público de Seguridad Social.

-A ello se suma ahora una excepción, cuando: a) Se haya accedido a la pensión con la edad establecida de jubilación forzosa; y b) El porcentaje aplicable a efectos de determinar la cuantía de la pensión sea del cien por cien.

-La cuantía de la pensión será –en términos generales– similar a la establecida para el régimen general o el especial de autónomos. Si lo que se desempeña es una actividad de creación artística por la que se perciban ingresos derivados de derechos de propiedad intelectual, incluidos los generados por su transmisión a terceros, la cuantía de la pensión compatible con esta actividad será del cien por ciento, siendo en este caso de aplicación lo previsto en materia de afiliación, altas, bajas y variación de datos y cotización, así como en materia de compatibilidad en el Real Decreto 302/2019, de 26 de abril, por el que se regula la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística. La pensión se revalorizará en su integridad, en los términos establecidos para las pensiones del Régimen de Clases Pasivas. No obstante, en tanto se desempeñe el trabajo compatible, el importe de la pensión más las revalorizaciones acumuladas se reducirán en un cincuenta por ciento. Esta reducción no será aplicable cuando la pensión de jubilación sea compatible con la actividad por cuenta propia y se acredite tener contratado al menos un trabajador por cuenta ajena o se trate de una actividad artística.

3.3. Las prestaciones de supervivencia del Régimen de Clases Pasivas.

Las DF. 6.º dos y tres de la LPGE/2021, han venido a introducir dos modificaciones en las prestaciones de supervivencia de este régimen.

a) Adaptación de la cuantía de la pensión de viudedad en supuestos de beneficiarios con 65 años

Para este colectivo en lugar del 50% de porcentaje establecido con carácter general²⁶, se podrá incrementar en 8 puntos, siempre que: 1) Tenga cumplido una edad igual o superior a 65 años; 2) No tenga derecho a otra pensión pública española o extranjera (salvo que su cuantía no exceda del importe del mismo.); 3) No perciba ingresos por la realización de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia; y 4) No percibir rendimientos del capital, de actividades económicas o ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que en cómputo anual superen el límite de ingresos establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad.

b) Duración de la pensión de orfandad.

La diferencia de tratamiento de los huérfanos en la edad de disfrute de la pensión de orfandad entre el régimen de Clases Pasivas y el Sistema de Seguridad Social desaparece con la nueva redacción del art. 41 apartado 2 de la Ley de Clases Pasivas y queda en los mismos términos

²⁵ RD-Legislativo 670/1987, de 30 abril.

²⁶ Ó del 25% en el caso de que el causante de los derechos hubiera fallecido tras haber sido declarado inutilizado en acto de servicio o como consecuencia del mismo y de haberse señalado en su favor la correspondiente pensión extraordinaria.

que la causada dentro del sistema²⁷. En realidad, estamos ante la llamada a la convergencia de los regímenes recogido en el art. 10 LGSS.

3.4. Prestación farmacéutica. Aportación de los beneficiarios

La participación del beneficiario en coste de los medicamentos se rige por el art. 102 del RD-legislativo 1/2015, de 24 de julio, que establece el porcentaje de aportación sobre el precio de venta al público en atención a las rentas del beneficiario²⁸. Si bien hay colectivos y situaciones a las que se les exime de aportación²⁹. Pues bien, la DF. 35ª LGPE/2021 amplía el colectivo de beneficiarios exentos de copago, para ello modifica el apartado 8 del art. 102 del RD-legislativo 1/2015, de 24 de julio, y de esta exención, además de los colectivos existentes se beneficiarán:

- Personas menores de edad con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %.
- Personas receptoras de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

²⁷ Art. 224 LGSS.

²⁸ El art. 224.5 determinar que, con carácter general la aportación:

- a) Un 60 % del PVP para los usuarios y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- b) Un 50 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) Un 40 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios y no se encuentren incluidos en los apartados a) o b) anteriores.
- d) Un 10 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios, con excepción de las personas incluidas en el apartado a).

En el caso de las personas encuadradas en Mutualidades de Funcionarios la aportación con carácter general del 30% (art. 224.9).

Por otra parte, con la finalidad de garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y un alto nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración, los porcentajes antes indicados está sujetos a unos topes en los siguientes supuestos (art. 224.6):

- a) Un 10 % del PVP en los medicamentos pertenecientes a los grupos ATC de aportación reducida, con una aportación máxima de 4,24 euros.
- b) Para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta sea inferior a 18.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o que no estén incluidos en los siguientes apartados c) o d), hasta un límite máximo de aportación mensual de 8,23 euros.
- c) Para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta un límite máximo de aportación mensual de 18,52 euros.
- d) Para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionista de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta sea superior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta un límite máximo de aportación mensual de 61,75 euros.

²⁹ El art. 224.8 señala que están exentos de aportación los usuarios y sus beneficiarios que pertenezcan a una de las siguientes categorías:

- a) Afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.
- b) Personas receptoras de rentas de integración social.
- c) Personas receptoras de pensiones no contributivas.
- d) Parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación.
- e) Personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

- Los pensionistas de la Seguridad Social, cuya renta anual sea inferior a 5.635 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y los que, en el caso de no estar obligados a presentar dicha declaración, perciban una renta anual inferior a 11.200 euros

3.5. Promoción de la protección social complementaria. Fomento legal de los planes del sistema de empleo y compromiso adicional de creación de Fondos de pensiones Públicos de empleo ¿Un nuevo modelo de planes de pensiones complementarias a través de una promesa en blanco?

La recomendación 16ª del Pacto de Toledo de 2020 subraya la necesidad de impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Recogía lo ya planteado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su evaluación de los beneficios fiscales (julio de 2020) que debería de dotarse a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros. Pues bien, la DA 40ª de la LPGE/2021, da un plazo máximo de doce meses al Gobierno para que: presente un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción. Técnicamente los fondos de pensiones son patrimonios de adscripción finalista creados al exclusivo objeto de dar cumplimiento a planes de pensiones, cuya gestión, custodia y control se realizarán por entidades gestoras y depositarias del fondo en cuestión.

Estos fondos de pensiones públicos de empleo serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:

- a) Podrán adscribirse a estos fondos de pensiones de promoción pública los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones; y, por defecto, los planes de pensiones de la modalidad de empleo que no determinen un fondo de pensiones específico concreto. Igualmente, estos fondos de pensiones públicos podrán canalizar inversiones de otros fondos de empleo que así lo decidan con un nivel de gastos que incentive la competencia en el sector.
- b) El proceso de selección de las entidades gestora y depositaria del fondo se hará a través de concurso competitivo abierto.
- c) Los fondos de pensiones públicos de empleo estarán regidos por una comisión de control. La política de inversiones del fondo de pensiones, aprobada por la comisión de control, se hará constar en escritura pública y no podrá ser modificada, salvo con autorización expresa otorgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- d) El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tendrá derecho de veto en relación con las decisiones de la comisión de control del fondo que afecten a la estrategia de inversión, así como a la sustitución de las entidades gestora y depositaria.
- e) Se regularán procedimientos simplificados para la integración de los planes de pensiones de empleo en los fondos de pensiones públicos de empleo.
- f) Podrá preverse la integración de planes de pensiones asociados de trabajadores autónomos.

A destacar el papel que se reserva al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, teniendo en cuenta que con carácter general la supervisión y control de planes y fondos de pensiones radica en el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital³⁰.

3.6. Reconocimiento de cotizaciones a la Seguridad Social del personal de la Administración de Justicia. La irresponsabilidad del Estado-empresario

Los incumplimientos de Empresario-Estado en orden a la cotización por sus empleados y sus efectos, se saldarán con una revisión de oficio o a petición del interesado y reconocerá como cotizados los períodos que consten trabajador y no cotizados del personal de la administración de justicia que presenten diferencias entre los períodos efectivamente trabajados que figuren en el certificado de servicios prestados y los que figuren su certificado de cotizaciones. Este reconocimiento abierto de los incumplimientos empresariales de Estado y su enmienda, simplemente reconociéndolo, es una solución para los trabajadores afectados, pero no se entiende que solo afecte a un sector de los trabajadores públicos, ya que no es la misma situación que también se plantea en otros colectivos de empleados públicos. El propio Estado elimina su responsabilidad empresarial.³¹

3.7. Nuevas infracciones sociales tipificadas de las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al RETA

Se modifica el RD-legislativo 5/2000, de 4 de agosto, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social por la DF. 8ª LPGE/2021 para incluir una sección 5ª. al capítulo III, con un art. 32 bis, que recoge como infracción grave no poner a disposición de la TGSS la relación telemática de profesionales colegiados integrados en las mismas a las que se refiere el apartado 4 de la DA 18. de la LGSS³².

3.8. La formación dual y su protección social

La DF. 37ª LPGE/2021 modifica el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores, introduciendo un nuevo apartado 3 (el actual pasa reenumerarse con el número cuatro) relativo al contrato de formación dual cuya acción protectora de la Seguridad Social es total, incluyendo expresamente desempleo y Fondo de Garantía Salarial

3.9. Actualización de pensiones y otras prestaciones sociales públicas³³

Nuevamente el mecanismo de revalorización implantado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre y recogido en el art. 58 LGSS ha quedado en suspenso para el ejercicio 2021 por así establecerlo la DA. 48ª. LPGE/2021³⁴. La revalorización para 2021 se llevará a cabo de la siguiente forma (arts. 35 y ss. de la LPGE/2021):

³⁰ Véase el art. 7 del RD 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital, competencias de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

³¹ Ver DA. 158 LPGE/2021

³² Es un nuevo apartado incluido por la DF 38ª LPGE/2021 que exige a las mutualidades de previsión social autorizadas para actuar como alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, desde el 1 de marzo de 2021, deberán poner a disposición de la Tesorería General de la Seguridad Social antes de finalizar el mes natural siguiente a la situación de alta o de baja, de forma telemática, una relación de los profesionales colegiados integrados en las mismas como alternativas al citado régimen especial en la que se indique expresamente la fecha en que quedó incluido cada uno de ellos, cuál es su actividad profesional y, en su caso, la fecha de baja en la mutualidad por cese de actividad.

³³ Ver anexos I y II.

³⁴ En los años 2019 y 2020 también fue dejado en suspenso por RD-ley 28/2018, de 29 de diciembre y RD-ley 1/2020, de 14 de enero.

Con carácter general las pensiones se revalorizarán un 0,9%, sin que la pensión pública pueda superar el límite máximo de 37.904,86 euros anuales o 2.707,49 euros mensuales³⁵.

Quedan fuera de la revalorización las pensiones a las que se refiere el art. 40 LPGE/2021³⁶.

Las pensiones mínimas y el límite de ingresos para su obtención se incrementan en un 0,9%³⁷.

En el caso de las pensiones no contributivas se incrementa en un 1,8% de la cuantía establecida para 2020³⁸.

Las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer se actualizarán en el mismo porcentaje que lo haga el SMI³⁹.

Las pensiones del extinto régimen SOVI han sido actualizadas en una cuantía del 0,9%⁴⁰.

Se recoge en la DA. 46ª previsiones relativas al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones para el caso de que la evolución de precios al consumo en 2021 sea superior al porcentaje de revalorización aplicado a las pensiones, previendo en tal caso un pago adicional antes de 1 de abril de 2022, de la diferencia entre la pensión percibida en 2021 y la que le hubiere correspondido de haber aplicado al importe de la pensión vigente en 2020 un incremento porcentual igual al valor medio de los incrementos porcentuales interanuales del IPC de los meses de diciembre 2020 a noviembre de 2021, obviamente si el valor medio resultante fuere superior al 0,9%⁴¹.

³⁵ El art. 38. Siete de LPGE/2021, señala que este límite no afecta las pensiones que se causen durante 2021 siguientes: a) Pensiones extraordinarias del sistema de la Seguridad Social y del Régimen de Clases Pasivas del Estado originadas por actos terroristas; b) Pensiones extraordinarias reconocidas al amparo de la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; c) Pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas reconocidas al amparo del Real Decreto-ley 6/2006, de 23 de junio.

³⁶ Se trata de: a) Las pensiones abonadas con cargo a cualquiera de los regímenes o sistemas de previsión enumerados en el artículo 42 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, cuyo importe íntegro mensual, sumado, en su caso, al importe íntegro mensual de las otras pensiones públicas percibidas por su titular, exceda de 2.707,49 euros íntegros en cómputo mensual, entendiéndose esta cantidad en los términos expuestos en el precedente artículo 38. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a las pensiones extraordinarias del Régimen de Clases Pasivas del Estado y del sistema de la Seguridad Social originadas por actos terroristas, ni a las pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas, reconocidas al amparo del Real Decreto-ley 6/2006, de 23 de junio, ni a las pensiones reconocidas en virtud de la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; b) Las pensiones de Clases Pasivas reconocidas a favor de los Camineros del Estado causadas antes del 1 de enero de 1985, con excepción de aquellas cuyo titular sólo percibiera esta pensión como tal caminero; y c) Las pensiones de las Mutualidades integradas en el Fondo Especial de la mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado que, a 31 de diciembre de 2020, hubieran ya alcanzado las cuantías correspondientes al 31 de diciembre de 1973.

³⁷ Véase art. 42 para pensiones de clases pasivas y art. 43 pensiones de la Seguridad Social de la LPGE/2021.

³⁸ Véase art. 44 1 y 2 LPGE/2021

³⁹ Véase art. 44.3 LPGE/2021.

⁴⁰ Véase art. 45 LPGE/2021.

⁴¹ La recomendación segunda del Pacto de Toledo de 2020 señala:

“... Los pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas –generalmente al alza– que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida; por esa razón la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino a aumentar dicho poder adquisitivo –cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal–.

La Comisión constata que el vigente mecanismo de revalorización de las pensiones no goza del suficiente consenso político y social.

En este sentido la Comisión considera esencial, a los efectos de generar confianza en la ciudadanía, recuperar el consenso de la Recomendación «Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones», aprobada en el año 2011 en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo. ...”

- Las prestaciones familiares y el límite de ingresos para su disfrute se encuentran actualizadas en la DA. 41^a.

La cuantía de las ayudas sociales reconocidas a los afectados por el VIH al amparo del RD-ley 9/1993, de 28 de mayo, serán para el año 2021 de 645,08€ mes⁴²

En relación con las antiguas prestaciones LISMI⁴³ hoy recogidas en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de inclusión social, aprobado por RD-legislativo 1/2013, de 29 de noviembre y pensiones asistenciales de vejez e invalidez⁴⁴ la DA. 42^a LPGE/2021 mantienen sus importes de 2020⁴⁵.

También las prestaciones económicas reconocidas al amparo de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, en favor de ciudadanos de origen español desplazados al extranjero durante su minoría de edad como consecuencia de la guerra civil, mantienen su cuantía de 2020⁴⁶.

Se procede a la actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por el Estado para cada persona beneficiaria del Sistema Para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de grado III (235,00 euros/mes), Gran Dependencia; de grado II Dependencia Severa (94,00 euros/mes); y de grado I, Dependencia Moderada (60,00 euros/mes)⁴⁷.

3.10. Indicadores económicos con efectos en las prestaciones de la Seguridad Social

Desde 2017 el IPREM no había actualizado su cuantía que ahora para 2021 se fija en: 18,83 euros/día; 564,90 euros/mes; y 6.778,80 euros/año⁴⁸. Por otro lado, para los supuestos en que la referencia al salario mínimo interprofesional ha sido sustituida por la referencia al IPREM en aplicación de lo establecido en el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, la cuantía anual del IPREM será de 7.908,60 euros cuando las correspondientes normas se refieran al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, salvo que expresamente excluyeran las pagas extraordinarias; en este caso, la cuantía será de 6.778,80 euros.

4. LAS REFORMAS O PREVISIONES “AD CALENDAS GRAECAS”

Sobre la incompatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, la disposición final 2.^a del RD-ley 26/2018, de 28 diciembre dispuso que: *“El Gobierno, en el plazo máximo de 6 meses desde la publicación del presente real decreto-ley, procederá a la aprobación de una norma reglamentaria que, en desarrollo del artículo 213 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, regule la compatibilidad de la pensión de jubilación con la actividades de aquellos profesionales dedicados a la creación artística que perciban por esa actividad derechos de propiedad intelectual.”*⁴⁹ La previsión legal sería luego desarrollada por el RD 302/2019, de 26 abril y ahora la DA. 144^a LGPE/2021, da una nueva autorización al Gobierno para que en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la LPGE 2021 proceda a modificar el Real Decreto 302/2019, de 26 de abril, por el que se regula la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística.

⁴² DA. 45 LPGE/2021.

⁴³ Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos. Hoy derogado por el RD-legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

⁴⁴ Ley 45/1960, de 21 de julio y RD 2620/1981, de 24 de julio.

⁴⁵ Salvo el Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte que pasa de 68,10€ a 68,80€.

⁴⁶ DA. 44^a LPGE/2021.

⁴⁷ DA. 129 LPGE/2021. La dotación financiera para el sistema se fija en 566.394.840 euros que será distribuido a cada Comunidad Autónoma de acuerdo con la distribución territorial de la población potencialmente dependiente.

⁴⁸ DA. 121 LPGE/2021.

⁴⁹ Ese reconocimiento de compatibilidad llevará aparejada una cotización de solidaridad del 8 por ciento, que en caso de tratarse de trabajadores por cuenta ajena será a cargo del empresario el 6 por ciento y del trabajador el 2 por ciento.

También la LGPE reitera por enésima vez:

El aplazamiento de la disposición adicional vigésima octava de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que mandataba al Gobierno a que presentase un proyecto de Ley que estableciese un sistema de compensación a la Seguridad Social para que se pudiese reconocer, a favor de las personas interesadas un período de asimilación del tiempo en el servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria que compensase la interrupción de las carreras de cotización ocasionadas por tales circunstancias⁵⁰.

Y un nuevo aplazamiento de la entrada en vigor de las previsiones establecidas en los arts. 1.1 primer párrafo, 24 segundo párrafo y 25.4 de la Ley 20/2007, de 11 julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, sobre trabajo a tiempo parcial de dichos trabajadores⁵¹.

Por último, otro retraso en la aplicación del mecanismo de integración de lagunas de cotización en las pensiones de jubilación de autónomos y trabajadores agrarios⁵².

5. LA TARJETA SANITARIA ÚNICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD O UN “NUEVO BRINDIS AL SOL”

“El Gobierno destina 141 millones de euros para impulsar en toda España la tarjeta sanitaria ... Hoy por hoy todos los ciudadanos disponen de una tarjeta sanitaria, expedida por el servicio de salud de su Comunidad Autónoma. Lo que se pretende ahora es impulsar decididamente que todas estas tarjetas sean compatibles entre sí, garantizando de este modo la interoperabilidad entre todas ellas, y que todas las Comunidades Autónomas compartan esta información a través de la base de datos común del Sistema Nacional de Salud.”. Lo transcrito no es otra cosa que la nota-referencia del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2005⁵³.

Pero la realidad es que el acceso con normalidad al Sistema Nacional con independencia de la comunidad autónoma de origen sigue a fecha de hoy sin ser una realidad, una inequidad crónica avalada por determinados partidos políticos.

Pues bien, nuevamente la LPGE/2021 hace un canto a la tarjeta sanitaria única y su DA. 148, dispone que: El Ministerio de Sanidad, en el marco del desarrollo, implantación, mantenimiento y gestión de los servicios de interoperabilidad del Nodo del Sistema Nacional de Salud para intercambio de información y coordinación, adoptará las medidas necesarias para que la Tarjeta Sanitaria Interoperable y sus mecanismos accesorios permitan la interacción automática y normalizada de los pacientes, cualquiera que sea su comunidad de residencia, con los Servicios de Salud de las demás Comunidades Autónomas y proporcionen las funcionalidades de una tarjeta sanitaria única para todo el Sistema Nacional de Salud, a efectos de recibir asistencia sanitaria en cualquier Comunidad Autónoma en las mismas condiciones que las personas residentes en ellas, en el marco de relación que el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud determine. Todo ello con la adecuada trazabilidad –sic– de los desplazamientos en el territorio nacional para garantizar la cohesión en el conjunto del Sistema a través de los fondos de compensación establecidos. La trazabilidad en los animales, de cara a la seguridad alimentaria se entiende, la de las personas resulta extraño.

⁵⁰ Véase DA. 47ª. LPGE/2021.

⁵¹ DA. 26ª. LPGE/2021.

⁵² Véase DF. 44ª. LPGE/2021. Por lo que respecta a los sujetos incluidos en el Sistema Especial de Empleados de Hogar recuérdese que la DT. 16ª LGSS en la redacción dada a la misma por la DF. 3ª., RD-ley 35/2020, de 22 diciembre, difiere la aplicación del mecanismo de integración de lagunas para 2022.

⁵³ Se puede consultar en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/c3009050.aspx#Avanza>.

Sobre la tarjeta sanitaria individual véase el RD 183/2004, de 30 de enero, modificado por RD 702/2013, de 20 septiembre.

6. LA RECURRENTE NECESIDAD DE LLEVAR A CABO UNA SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL⁵⁴

La DF. 38ª LPGE/2021 añade una nueva disposición adicional a la LGSS, la trigésima segunda en el sentido de que conforme al art. 109.I.a) de la LGSS, la Ley Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora de las prestaciones del sistema y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social. Y también se dispone que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social. Congruente con ello la DA. 128ª LPGE/2021, dispondrá las oportunas transferencias al presupuesto de la Seguridad Social⁵⁵.

⁵⁴ Véase las Recomendaciones 1ª y 6ª del Pacto de Toledo de 2020. En el resumen oficial del Pacto de Toledo: -“*Recomendación 1ª*: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero. Separación de fuentes: – Las cotizaciones sociales deben ser destinadas exclusivamente a financiar prestaciones contributivas. – La financiación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social ha de efectuarse exclusivamente a través de aportaciones del Estado. Existen gastos hasta ahora sufragados por la Seguridad Social que deben ser asumidos por el Estado con financiación tributaria (con cargo a sus Presupuestos Generales), según un calendario que permita superar el déficit financiero de la Seguridad Social no más tarde de 2023”. - *Recomendación 6ª*: “Incentivos al empleo. El sistema de incentivos debe concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial. A este respecto, solamente debe priorizarse con este tratamiento preferente a los colectivos de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y a las víctimas de violencia de género; asimismo, deben adoptarse medidas de fomento de la contratación de los parados de larga duración, y de los jóvenes, así como incentivarse el mantenimiento del empleo de las personas contratadas que tengan 55 o más años”.

⁵⁵ Véase también el art. 12.4 LPGE/2021.

ANEXO I

CUANTÍA MÁXIMA Y MÍNIMOS DE LAS PENSIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA 2021

TOPE MÁXIMO DE LAS PENSIONES	CUANTÍA MENSUAL	CUANTÍA ANUAL
Todas las pensiones	2.683,34	37.566,76

CUANTÍAS MÍNIMAS

PENSIÓN DE JUBILACIÓN		
CON 65 AÑOS	CUANTÍAS MENSUALES	CUANTÍAS ANUALES
Con cónyuge a cargo	843,40	11.807,60
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	683,50	9.569,00
Con cónyuge NO a cargo	648,70	9.081,80
MENOR DE 65 AÑOS		
Con cónyuge a cargo	790,70	11.069,80
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	639,50	8.953,00
Con cónyuge NO a cargo	604,40	8.461,60
CON 65 AÑOS PROCEDENTE DE GRAN INVALIDEZ		
Con cónyuge a cargo	1.265,10	17.711,40
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	1.025,30	14.354,20
Con cónyuge NO a cargo	973,10	13.623,40

PENSIÓN DE INCAPACIDAD/INVALIDEZ PERMANENTE		
GRAN INVALIDEZ	CUANTÍAS MENSUALES	CUANTÍAS ANUALES
Con cónyuge a cargo	1.265,10	17.711,40
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	1.025,30	14.354,20
Con cónyuge NO a cargo	973,10	13.623,40
ABSOLUTA, O TOTAL CON 65 AÑOS DE EDAD		
Con cónyuge a cargo	843,40	11.807,60
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	683,50	9.569,00
Con cónyuge NO a cargo	648,70	9.081,80
TOTAL CON EDAD ENTRE 60 Y 64 AÑOS		
Con cónyuge a cargo	790,70	11.069,80
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	639,50	8.953,00
Con cónyuge NO a cargo	604,40	8.461,60
TOTAL DERIVADA ENFERMEDAD COMÚN MENOR 60 AÑOS		
Con cónyuge a cargo	503,90	7.054,60
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	503,90	7.054,60
Con cónyuge NO a cargo	499,50	6.993,00

PENSIONES DE SUPERVIVENCIA		
PENSIÓN DE VIUDEDAD	CUANTÍAS MENSUALES	CUANTÍAS ANUALES
Con cargas familiares	790,70	11.069,80
Con 65 años o con discapacidad = >65%	683,50	9.569,00
Entre 60 y 64 años	639,50	8.953,00
Menor de 60 años	517,80	7.249,20
PENSIÓN DE ORFANDAD		
Por beneficiario	208,90	2.924,60
Por beneficiario menor de 18 años con discapacidad > =65%	411,00	5.754,00
Orfandad absoluta		
Un solo beneficiario	726,70	10.173,80
Varios beneficiarios (N)	208,90 + 517,80 / N	2.924,60 + 7.249,20 / N
PENSIÓN FAVOR FAMILIARES		
Por beneficiario	208,90	2.924,60
Si no existe viuda ni huérfano pensionistas		
Un solo beneficiario con 65 años	504,80	7.067,20
Un solo beneficiario menor de 65 años	475,80	6.661,20
Varios beneficiarios (N)	208,90 + 308,90 / N	2.924,60 + 4.324,60 / N
PENSIONES SOVI		
Vejez, invalidez y viudedad	437,70	6.127,80
Prestaciones SOVI concurrentes	424,80	5.947,20

LÍMITE DE INGRESOS (sin incluir la pensión)	CUANTÍA ANUAL
Con cónyuge no a cargo	7.638,00
Con cónyuge a cargo	8.909,00
Sin cónyuge (unidad económica unipersonal)	7.638,00

ANEXO II

OTRAS PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

PRESTACIONES FAMILIARES		
POR HIJO O MENOR ACOGIDO A CARGO	CUANTÍA MENSUAL	CUANTÍA ANUAL
Menores de 18 años sin discapacidad	28,41	341,00*
Menores de 18 años y discapacidad igual o superior 33%	83,33	1.000,00
Con 18 o más años y discapacidad igual o superior 65%	395,60	4.747,20
Con 18 o más años y discapacidad igual o superior 75% y necesitado de ayuda de otra persona para realizar actos vitales	593,40	7.120,80
Límite ingresos si son menores de 18 años sin discapacidad		12.424,00
Límite ingresos si son menores de 18 años sin discapacidad - Familias numerosas		18.699,00
POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN FAMILIAS NUMEROSAS, MONOPARENTALES Y MADRES CON DISCAPACIDAD >= 65%		1.000,00*
POR PARTO O ADOPCIÓN MÚLTIPLES		En atención al número de hijos (2, 3 y 4 o más) e importe del SMI anual
*Posibilidad de asignación por diferencias		

PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS	CUANTÍA MENSUAL	CUANTÍA ANUAL
Jubilación e invalidez	395,60	5.538,40

FAS	CUANTÍA MENSUAL	CUANTÍA ANUAL
Pensiones para ancianos e incapacitados	149,86	2.098,04
Complemento de pensión de 525 euros año para el pensionista que acredite fehacientemente carecer de vivienda en propiedad y tener, como residencia habitual, una vivienda alquilada al pensionista cuyo propietario no tenga con él relación de parentesco hasta tercer grado, ni sea cónyuge o persona con la que constituya una unión estable y conviva con análoga relación de afectividad a la conyugal En caso de unidades familiares en las que convivan varios perceptores de pensiones no contributivas, sólo podrá percibir el complemento el titular del contrato de alquiler o, de ser varios, el primero de ellos		

Ley General de Derechos de Personas con Discapacidad	CUANTÍA MENSUAL	CUANTÍA ANUAL
Subsidio de garantía de ingresos mínimos	149,86	2.098,04
Subsidio por ayuda de tercera persona	58,45	818,30
Subsidio de movilidad y transporte	68,10	817,20