

CHARLA: LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Le pensione no contributive

Roma, 3 y 4 de Junio de 2019

Agradecimientos.

1. La introducción de un nivel no contributivo en el sistema español de Seguridad Social.

No cabe duda de que un **Estado social**, como se predica del **art. 1.1 CE**, debe **proteger y atender a las personas que, por carecer de recursos económicos suficientes, se encuentran en situación de necesidad por no tener ingresos o rentas que les permitan cubrir sus necesidades vitales básicas**; deber de protección que está relacionado directamente con el derecho a la dignidad de las personas establecido en el art. 10.1 CE.

En sus orígenes, nuestro sistema de Seguridad Social estaba **únicamente dirigido a trabajadores**.

El **art. 41 CE** estableció **dos rasgos básicos** que habían de ser *rigurosamente* respetados por el legislador al desarrollar el sistema de Seguridad Social:

- la **universalidad**, esto es, que el sistema se dirija a todos los ciudadanos
- la **cobertura de las situaciones de necesidad a través de prestaciones suficientes**.

Sin duda, por ello, el **legislador posconstitucional** vino a cumplir tales exigencias desarrollando un nivel no contributivo.

Lo que hizo a través de la **Ley de prestaciones no contributivas de 1990** (reglamentada por los RRDD 356 y 357, ambos de 1991) donde por fin se **dio entrada de forma clara a las prestaciones que en caso de necesidad debían otorgarse a todos los ciudadanos** independientemente de que no hubieran cotizado o no lo hubieran hecho de forma suficiente para obtener una pensión contributiva.

La protección que dispensaba esta **norma no cubría todas las situaciones de necesidad de los ciudadanos, sino** sólo las de los que carecieran de recursos económicos suficientes, hecho que deberían de demostrar para su concesión, y **siempre que fuesen mayores de 65 años o se encontraran incapacitados**. También se cubría la contingencia de “**tener hijos a cargo**”, esta con una doble cara (contributiva y no contributiva), dirigiéndose, inicialmente, a todas las familias que tuvieran hijos a cargo menores de 18 años o mayores incapacitados y ampliando, más tarde, a las situaciones de acogimiento permanentemente o en guarda para adopción de menores de 18 años, parto o adopción múltiple y, finalmente, para los supuestos de nacimiento o adopción de hijos en familias numerosas, monoparentales o por madres con discapacidad.

No es dudoso que, dentro del sistema de Seguridad Social español, **el llamado nivel contributivo**, esto es, el dirigido a la protección de los trabajadores **tiene en la actualidad mayor peso** (en el sentido de su amplitud de contingencias protegidas y calidad de las mismas) que el asistencial.

2. Notas sobre los modelos de Seguridad Social.

2.1 Sistemas contributivos (también conocidos como profesionales).

Los sistemas contributivos de protección social tienen como característica la **cobertura de una determinada capa de la población**: la laboralmente activa y cuando los mismos se vean afectados por las contingencias que el sistema protege.

Se exige, usualmente, para que el sujeto protegido pueda acceder a las prestaciones, el **cumplimiento de dos requisitos generales**: la constancia de estar “asegurado socialmente” (afiliación/alta) y la demostración de una “carrera de seguro” (período de carencia).

Requisitos que, hoy en día, en los sistemas de Seguridad Social contributivos, **se han matizado**, perdiendo el rigor con el que se exigieron inicialmente.

La financiación de tales prestaciones se produce **a través de las cotizaciones** de empresarios y trabajadores o, en su caso, del trabajador por cuenta propia o autónomo.

Respecto de las prestaciones económicas que otorgan, las mismas cumplen la **función de sustitución**, esto es, tratan de cubrir el defecto de ingresos profesionales en supuestos tipificados de la pérdida de éstos y guardan cierta relación con los salarios o ingresos dejados de percibir al

conectar salarios, cotizaciones y prestaciones, sin perjuicio de algún elemento corrector de tipo redistributivo.

2.2 Sistemas universales (también llamados asistenciales o no contributivos).

Respecto de los sujetos protegidos **se plantearon dos corrientes** dependiendo si los mismos habían de encontrarse o no en verdadera situación de necesidad para el acceso a las prestaciones.

- La primera es que las prestaciones universales deben de ser del **tipo de “demogarantía”** (como las llama DEELECK), a través de las que se otorgan a todos los ciudadanos determinadas prestaciones uniformes ante la actuación de una determinada contingencia **sin condicionar la protección a la existencia efectiva de un estado de necesidad vinculado a la insuficiencia de recursos** del beneficiario. **(Asistencia sanitaria tras la reforma de agosto de 2018)**

- La segunda posición es que **las prestaciones universales**, si lo que se pretende es la cobertura de una situación de desequilibrio de rentas o de necesidad, **sólo podrán concederse previa demostración de que el beneficiario no supera un umbral o línea de pobreza (“poverty line”)** determinados previamente por la legislación a efectos de considerar a alguien en situación de necesidad. Parece que esta segunda tesis, de la **prueba de la necesidad o “means test”** es **la más comúnmente utilizada por los sistemas no contributivos** ya que se considera que la Seguridad Social sólo debe de otorgar prestaciones a quien demuestre que no está en condiciones de atender con sus propios medios la satisfacción de las necesidades individuales o familiares previstas. **Y es la que se usa respecto de las pensiones no contributivas reguladas en la legislación española.**

En este supuesto, las prestaciones económicas que se otorgan cumplen la **función de compensación** que consiste en otorgar rentas de subsistencia a quienes se encuentran en situación de necesidad y carecen de recursos económicos suficientes; es de carácter universal y desvincula la protección de la situación profesional del beneficiario.

La Seguridad Social tiene como objeto exclusivo garantizar a cada miembro de la población, a través de sus prestaciones, **la eliminación, total o parcial, de los daños derivados de los desequilibrios entre necesidades y renta**, independientemente de la naturaleza de las contingencias que los determinen. Al ser los sistemas universales **mecanismos de solidaridad que afectan a toda la ciudadanía**, la **financiación de los mismos se realiza normalmente a través de impuestos**.

Su campo de aplicación comprende a toda la población porque las situaciones de necesidad producidas por la falta o carencia de recursos económicos es un riesgo que afecta a todos los ciudadanos. En la determinación de la cuantía de las prestaciones se aplica en los sistemas universales el principio de uniformidad, ello supone que se adoptan prestaciones de cuantía idéntica (**flat-rate benefits**) para todos los beneficiarios y para todas las contingencias cubiertas.

3. La importancia de las prestaciones no contributivas en el momento actual.

Las cíclicas crisis económicas y las embatadas de las mismas sobre el factor trabajo ha supuesto que se haya producido también una reconfiguración de los sistemas de Seguridad Social contributivos ya que la reducción de cotizantes a causa del alto nivel de desempleo **ha llevado consigo también una importante reducción de ingresos en las arcas del sistema**, sobre todo por el fracaso o escasa efectividad de las políticas de empleo adoptadas.

En una **Unión Europea** más pendiente de los mercados que de las personas, y en la medida en que las políticas de empleo y de Seguridad Social son consideradas por la Unión Europea como parte de la política económica, el escenario de crisis que se padece, desde 2007, ha supuesto la intervención de las altas instancias comunitarias solicitando la creación de políticas de empleo para conseguir “el pleno empleo” y por supuesto, para evitar situaciones de exclusión social en determinados colectivos. Pero también, **se ha instado a reformar (¿recortar?) los sistemas de Seguridad Social para hacerlos sostenibles y compatibles con el nivel de endeudamiento** que se ha acordado como admisible.

El poder económico desde hace algún tiempo viene presionando “ideológicamente” para reducir los niveles de protección por ser ello contrario al desarrollo económico de los Estados (paradójicamente los Estados desarrollados son los únicos que tienen sistemas de protección social). En definitiva, **la economía de mercado ataca al Estado de Bienestar.**

Pero ello ha sido con un propósito: **el liberalismo económico ha encontrado un filón de riqueza en la reducción de los sistemas de protección social públicos**, “auto-patrocinándose” como las instituciones que permitirán la seguridad económica futura de los pensionistas **y con todas las bendiciones los poderes públicos y de la Unión Europea.**

Pero, además, **se ha procurado desde el sector financiero y económico obtener**, en algún grado, la **posibilidad de gestionar los “riesgos sociales”** especialmente **respecto de aquellas prestaciones**, como la jubilación o la asistencia sanitaria **donde pudieran obtener beneficios**, situación que ha sido amparada por los poderes públicos en la medida en que se ha fomentado (a través de exenciones o reducciones fiscales) la utilización de mecanismos privados para la cobertura de contingencias.

En la medida en que las tasas o rentas de sustitución por efectos de la crisis económica son cada vez más bajas, vamos a encontrarnos en un futuro no muy lejano con los pensionistas pobres, adecuándose sus pensiones al mínimo garantizado por el nivel no contributivo, como ya se ha previsto en la legislación española.

Y es que, **los complementos a mínimos para pensiones contributivas** que desde hace tiempo ya habían sido calificados como “de naturaleza no contributiva” por la LGSS, **vinieron a restringirse**, por la Ley 27/2011, de un doble modo:

- solo para residentes (lógico pues se trata de una prestación de solidaridad social de la ciudadanía)

- cuantía limitada a la establecida como máximo en cada ejercicio para las pensiones no contributivas.

Este repliegue en el nivel contributivo ha supuesto, pues, en cierto modo un “auge” o reforzamiento de sistemas no contributivos o asistenciales de prestaciones mínimas sujetas a demostración de necesidad.

Así pues, parece que **la sostenibilidad de nuestro sistema de Seguridad Social no va pasar por adoptar medidas para aumentar los ingresos a través de impuestos progresivos y ni mucho menos por la elevación de las cotizaciones sociales**, cuestión que la Unión Europea ha desaconsejado en numerosas ocasiones al solicitar expresamente a los Estados miembros la reducción o eliminación de la fiscalidad sobre el trabajo como medida de fomento del empleo.

Por ello, si la política no es la de elevar los ingresos de los sistemas de pensiones, **la única salida que queda es la reducir los gastos, adelgazar el sistema público de pensiones**, que es lo que los lobbies de la banca y de compañías aseguradoras en la Unión Europea han logrado, **para convertirlo en un sistema de protección básico para que el mercado privado de pensiones pueda obtener beneficios, a través de sistemas de aseguración privada suscritos por los trabajadores con más poder adquisitivo.**

VARIAS CUESTIONES SOBRE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS:

Aunque en nuestro sistema de Seguridad Social se recoge un nivel no contributivo, de carácter universal y dirigido a personas en situación de necesidad,

1. ¿Son las prestaciones que otorga verdaderamente suficientes? 392 euros mes en 14 pagas

Quizá la cuestión más interesante sea, con respecto a las prestaciones, la de su "suficiencia", que el propio artículo 41 CE señala (el art. 50 CE, para las prestaciones de jubilación, las califica de "adecuadas").

Desde luego, **no es de recibo evaluar la situación de "suficiencia" de las prestaciones según se refiera al nivel contributivo o al asistencial** como se ha hecho en algún caso por la doctrina. No parece lógico que la "suficiencia" de una prestación sea distinta según si se ha cotizado o no a la Seguridad Social.

El problema reside en que **la suficiencia es un concepto jurídico indeterminado**, siendo el legislador el que tenga que apreciar dicha situación a través de una formulación positiva, y

evidentemente, la situación económica del país será la que determinará en gran medida el contenido de la actuación en favor de la suficiencia (SSTC 134/1987 y 97/1990).

No obstante, se ha concluido que el término “suficiente” en la modalidad no contributiva debe referirse a **“aquella protección que garantice un mínimo nivel de ingresos económicos para sobrevivir con dignidad”**. En mi opinión, la fijación de tales cuantías de las pensiones no contributivas en la LPGE atiende más a motivos de posibilidades presupuestarias que de cobertura real de las necesidades de los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

Habiéndose establecido una exigua cuantía en las mismas, difícilmente conseguirá cumplir una función compensatoria que permita a los beneficiarios de tales prestaciones hacer frente a las necesidades materiales básicas. En vez de servir para evitar la pobreza supondrán, creemos, la creación de pensionistas pobres.

De hecho, es curioso que haya en las PNC **una bifurcación entre el umbral de pobreza en situaciones de convivencia familiar y las rentas concedidas para la cobertura de necesidad** en dicha unidad económica de convivencia. Esto es, ¿Por qué, si para la determinación del UP se establece una cuantía en el caso de que el solicitante conviva con otras personas, ese UP no se tiene en cuenta para fijar el montante final de la pensión?

3. ¿Se convertirán las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez en un “refugio seguro”?

Me temo que **el endurecimiento de los requisitos en el acceso a las prestaciones contributivas** (en especial, a las pensiones de jubilación), y la imposibilidad de acceso a tal nivel, **va a suponer finalmente que, si éstos carecen de rentas, acudan a las pensiones del nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social.**

Pero, **es posible que la cultura anti-impuestos**, fomentada evidentemente por las personas con más poder adquisitivo y por los partidos políticos conservadores, que **supone la reducción los llamados “directos” de los establecidos para gravar la renta de las personas físicas** (progresivos y redistributivos) en favor del aumento de los indirectos (iguales para todas las personas independientemente de su capacidad económica) **pueda también en el futuro afectar a las pensiones no contributivas ya que estas se financian con los impuestos generales.**

4. ¿Por qué el nivel universal o no contributivo en España tiene una cobertura parcial en sus prestaciones económicas y no cubre todas las posibles situaciones de necesidad? ¿Habría de extenderse una pnc para todas las situaciones de necesidad y abandonar la discusión entre una renta básica universal o una renta mínima de inserción?

Para la erradicación de la pobreza y de la exclusión, entre otros medios el Estado se ha servido de los sistemas de protección social. Dicho de otro modo, **la responsabilidad estatal en el Estado de Bienestar es el mantenimiento de un nivel mínimo de vida**, entendido como un derecho social, esto es, el resultado de entender esta protección como una cuestión de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos, **redistribuyendo la riqueza**.

Los sistemas de Seguridad Social, como clave del Estado de Bienestar, se han universalizado para cubrir a toda la población, a modo un derecho básico de los ciudadanos, a los que ha de asegurar un cierto nivel de vida mínimo.

En el ámbito de la UE, la **Carta de los Derechos Fundamentales**, en su **art. 34**, indica que la UE reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una **protección social** (entre ellos en situación de desempleo, vejez o enfermedad) según las prácticas nacionales, pudiendo incluso **con el objeto de combatir la**

exclusión social y la pobreza, reconocerse el derecho a una ayuda social “para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”. Pero el TFUE se establece en sus arts. 151 y ss, que la política social y, expresamente, la Seguridad Social es una cuestión competencia de los Estados miembros, donde la UE “apoyará y completará” la acción de los mismos.

5. Y en relación con el género **las pensiones no contributivas tienen un marcado carácter femenino en los beneficiarios.** Y es así porque en tiempos anteriores quien trabajaba era el hombre y la mujer quedaba al cuidado de los hijos.