

PROYECTO DE LEY DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En vísperas de la aprobación de la ley por la que se introducen prestaciones no contributivas en el sistema de la Seguridad Social, se incluyen a continuación la síntesis de las innovaciones aportadas, así como algunos comentarios sobre los aciertos y las insuficiencias que a juicio del autor tiene el nuevo texto legal.

A punto de aprobarse la Ley por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, creo que puede ser interesante hacer algunas reflexiones sobre esta normativa que, en próximas fechas, será de aplicación en esta Comunidad Autónoma.

En primer lugar, daremos por supuesta la competencia estatal sobre esta regulación, lo cual, en principio, podría ser, por lo menos, discutible jurídicamente, pero para seguir con el tema vamos a admitirlo como legislación básica de la Seguridad Social, ya que en último extremo se atribuye al Estado el determinar qué es Seguridad Social.

OBJETIVO PRINCIPAL Y CONSECUENCIAS

El proyecto de Ley a comentar tiene como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de "un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos".

Este prioritario objetivo comporta, en general y para esta Comunidad Autónoma, qué colectivos, antes no integrados en la

Seguridad Social, estarán incluidos en este sistema protector a partir de la entrada en vigor de la Ley y con las repercusiones que ello comporta. Fundamentalmente tener derecho, no sólo a una renta económica de la Seguridad Social, sino también a su asistencia médico-farmacéutica y a los servicios sociales.

Otra consecuencia de esta conceptualización y de este cambio será el que la gestión de las prestaciones económicas, tanto de las pensiones de jubilación como de las de invalidez, corresponderá a la Administración General de esta Comunidad Autónoma.

Si se mantiene la política de que sean las Instituciones Forales las que las administren, se deberán producir los cambios normativos necesarios para que estos últimos organismos las gestionen mediante la fórmula de delegación. Hay que tener en cuenta que ninguna Ley vasca otorga competencias de Seguridad Social a las Instituciones Forales. Por ello se debería establecer alguna de las alternativas previstas en la Ley de Territorios Históricos:

1. La prevista en su artículo 12, que literalmente dice: "La Comunidad Autónoma, mediante Ley de su Parlamento y en los términos que la misma establezca, podrá transferir o delegar a los Órganos Forales de

los Territorios Históricos competencias no atribuidas a los mismos por la presente Ley".

2. La prevista en su artículo 13: "El Gobierno Vasco, por propia iniciativa o a solicitud de los Órganos Forales de los Territorios Históricos, podrá delegar en las Diputaciones Forales, con el alcance y duración que se establezca en el correspondiente Decreto, la gestión y prestación de servicios de su competencia.

En todo caso, el Gobierno se reservará las siguientes facultades:

- a) Dictar Reglamento de ejecución.
- b) Establecer directrices y elaborar programas de gestión.
- c) Recabar información sobre la gestión, y formular requerimientos para subsanar las deficiencias observadas".

UNIVERSALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES

Otro de los fundamentos, expresados en la Exposición de Motivos del actual Dictamen de la Comisión del Congreso sobre esta Ley, es el de que con esta Ley se pretende, en definitiva, la universalización de las prestaciones.

Justificando esta pretendida universalización en el hecho de que da respuesta a una aspiración social de solidaridad, "ya que la sociedad demanda la garantía de pensiones públicas para todos los ancianos o inválidos sin recursos que, por las causas que fueran, no acceden a las prestaciones hoy vigentes", se dice, además, que de esta forma se sintoniza con las orientaciones que se dan en el ámbito internacional.

Hay que decir, sin embargo, que en este razonamiento encontramos una incongruencia: o bien la sociedad de este País no sintoniza con las orientaciones de las Organizaciones Internacionales competentes en esta materia, o bien no se ha querido o no se ha podido interpretar correctamente esas orientaciones.

Digo esto, porque las diferentes Organizaciones inter o supranacionales vienen

recomendando que la Seguridad Social extienda su ámbito, con el doble propósito de garantizar a los trabajadores el mantenimiento de ingresos proporcionales a los obtenidos durante su vida activa y, al propio tiempo, asegurar a los ciudadanos, particularmente a quienes se encuentran en estado de necesidad, unas prestaciones mínimas.

Como se ve, estas recomendaciones no discriminan a los ciudadanos entre ancianos e inválidos por una parte y el resto de los ciudadanos en estado de necesidad por otra.

Más aún, los ancianos e inválidos lo que pueden estar es infraprotegidos, pero, al fin y al cabo, protegidos, y, sin embargo, hay otros colectivos en estado de necesidad, realmente, no protegidos por el sistema de Seguridad Social.

En concreto, la O.I.T. es clara en este sentido cuando recomienda, en su documento "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000", "que garantizar a todos los residentes un ingreso mínimo se acepte como el gran objetivo de la política de seguridad social a alcanzarse antes del año 2000... la persistencia de la pobreza es especialmente inadmisibles en sociedades prósperas. Los pobres tienen derecho a una vida de calidad aceptable que les permita asumir plenamente su papel de miembros de la sociedad del país en que viven".

Por otra parte, a nivel interno, no se debería olvidar que, con esta Ley, se pretende desarrollar el principio rector contenido en el artículo 41 de la Constitución, y éste establece que "los poderes públicos mantendrán un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo".

Por tanto, nos felicitamos porque se amplíe y garantice más, jurídicamente, la protección a ancianos e inválidos, pero, al mismo tiempo, nos desilusionamos por no protegerse de igual forma al resto de colectivos o personas que lo necesitan.

NUEVA REGULACIÓN

Resumidas y entresacadas del Proyecto de la Ley de referencia, las peculiaridades de la nueva regulación son las siguientes:

a) *Pensión de jubilación no contributiva*

Requisitos:

1. Residencia legal en territorio español durante 10 años entre la edad de 16 años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales 5 deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación.
2. 65 años de edad.
3. Carecer de rentas o ingresos en cuantía superior a los límites establecidos para la prestación. (Si el beneficiario está integrado en una unidad de convivencia, se computan los ingresos de todos los miembros de la misma. En tal supuesto, dicho límite se eleva en un 70 por ciento por cada uno de los demás integrantes de la unidad económica. Cuando la convivencia se produzca entre el solicitante y sus descendientes en primer grado, los límites de acumulación de recursos serán equivalentes a dos veces y media de la cuantía que resulte de aplicar lo dispuesto anteriormente).

Cuantías para el primer año:

-364.000 pesetas anuales (26.000 pesetas mes x 14 pagas). (Hay que tener en cuenta reglas especiales para más de un beneficiario en la misma unidad económica o para la superación del límite de acumulación de recursos).

b) *Pensión de invalidez no contributiva*

Requisitos:

1. Ser mayor de 18 años y menor de 65 años de edad.
2. Residir en territorio español y haberlo hecho durante 5 años, de los cuales 2 deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión.
3. Estar afectados por una minusvalía o por una enfermedad crónica en un grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento.
4. Carecer de rentas o ingresos suficientes (igual que para pensión de jubilación).

Cuantías para el primer año:

- 364.000 pesetas anuales, con las mismas especialidades que para la pensión de jubilación no contributiva.
- Incremento de un 50 % a los afectados por minusvalías o enfermedad crónica igual o superior al 75 % y que necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida.

Por otra parte, la Ley modifica sustancialmente las prestaciones familiares por hijos a cargo. Sus características principales son las siguientes:

Prestaciones familiares por hijo a cargo:

— Requisitos:

Modalidad contributiva:

1. Trabajadores afiliados y en alta en la Seguridad Social o situación asimilada al alta.
2. No percibir ingresos superiores a un millón de pesetas. (La cuantía anterior se incrementará en un 15 % por cada hijo a cargo, a partir del segundo, éste incluido).
3. También los pensionistas que no perciban ingresos superiores a la cuantía indicada en el apartado anterior.

Modalidad no contributiva:

1. Residir legalmente en territorio español.
2. Tener a cargo hijos menores de 18 años o afectados por una minusvalía en un grado igual o superior al 65 %.
3. No percibir ingresos anuales, de cualquier naturaleza, superiores a un millón...
4. No tener derecho, ni el padre ni la madre, a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro Régimen público de protección social.

— Cuantías:

- 36.000 pesetas anuales por hijos menores de 18 años válidos.

- 72.000 pesetas anuales, cuando el hijo a cargo sea menor de 18 años y el grado de minusvalía sea igual o superior al 33 %.
- 312.000 pesetas años, cuando el hijo a cargo sea mayor de 18 años y esté afectado por una minusvalía en un grado igual o superior al 65 por ciento.
- 468.000 pesetas año, por hijo mayor de 18 años, afectado por minusvalía igual o superior al 75 % y necesidad de concurso de otra forma para realizar los actos más esenciales de la vida.

(A pesar de estar recogido como requisito general, el límite de recursos económicos queda exceptuado a continuación, para estas tres últimas prestaciones económicas.)

Una vez expuestos los requisitos y las cuantías de estas nuevas prestaciones, hay que tener en cuenta que la percepción de las asignaciones económicas por hijo a cargo minusválido será incompatible con la condición, por parte del hijo minusválido, de pensionista de invalidez en la modalidad no contributiva, así como con la de beneficiario de las pensiones asistenciales o de los subsidios de la LISMI.

SITUACIÓN LEGAL UNA VEZ SE APRUEBE LA LEY DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Como en la mayor parte de las Leyes, también en ésta, las Disposiciones Adicionales, Transitoria y Derogatoria necesitan de un estudio detallado y pormenorizado, por las consecuencias que de las mismas van a resultar.

Será necesario ese estudio en profundidad de dichas Disposiciones, pero de su simple lectura, en lo que respecta a minusválidos y ancianos, resulta:

1. Se derogan los artículos, de la Orden de 8 de Mayo de 1970, que regulan la aportación económica a los, entonces, denominados "subnormales", por lo que desaparece definitivamente esta prestación y queda integrada en la pensión de invalidez no contributiva o, en su caso, en las prestaciones familiares por hijo a cargo.

2. Quedan suprimidos el subsidio de garantía de ingresos mínimos y el subsidio por ayuda de tercera persona, previstos en la Ley 13/82, de 7 de Abril, de Integración Social de Minusválidos.

No obstante, quienes tuvieran ya reconocido el derecho a estos subsidios, continuarán en el percibo de los mismos en los términos y condiciones que se prevén en la legislación específica que los regula, a no ser que los interesados pasen a percibir una prestación no contributiva, en cuyo caso serán incompatibles ambas prestaciones.

3. Tanto la condición de beneficiario de pensiones no contributivas de la Seguridad Social como la percepción de las asignaciones económicas por hijo a cargo minusválido, serán incompatibles con las pensiones asistenciales reguladas en la Ley de 21 de julio de 1960 (en el País Vasco, el Fondo de Bienestar Social).

Sin embargo, esta normativa, no se deroga, por lo que se deberá seguir aplicando a quienes la soliciten y reúnan los requisitos.

Todo este pequeño "galimatías" de prestaciones semejantes va a requerir un gran esfuerzo interpretativo a los Gestores y responsables de todas estas prestaciones y va a suponer una oscuridad, superior a la que ya existía, tanto para los Gestores como para los ciudadanos en general.

Estimo que se debería haber hecho un superior esfuerzo y haber intentado integrar los sistemas existentes con el que se crea actualmente, para, de una vez por todas, haber clasificado y regulado convenientemente el primer nivel de prestaciones mínimas, sin pérdida de derechos adquiridos por parte de los beneficiarios y respetando las competencias autonómicas en estas materias.

José Antonio Ortiz Oseguera