

# SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

VOLUMEN 1 ~ AÑO 2003

Separata



## SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY 24/1997

Carlos A. Oliver Maestre



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO  
Facultad de Estudios Sociales  
Villanueva de la Cañada

© Carlos A. Oliver Maestre

© Universidad Alfonso X el Sabio  
Avda. de la Universidad,1  
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

*Saberes*, vol. 1, 2003

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

## SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY 24/1997\*

Carlos A. Oliver Maestre\*\*

RESUMEN: La separación de fuentes de financiación de prestaciones sociales atendiendo a su naturaleza fue una de las medidas recomendadas por el Pacto de Toledo para la reforma del sistema de Seguridad Social, acogida posteriormente por la Ley 24/1997. Transcurridos varios ejercicios económicos desde su aprobación, en los que se ha venido dando cumplimiento a lo establecido por el texto legal, se analiza su valor jurídico y su virtualidad como instrumento de auténtica reforma del sistema.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Social, Pacto de Toledo, fuentes de financiación.

SUMARIO: 1. Introducción.– 2. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.– 3. Conclusiones.

### 1. Introducción

En las últimas décadas ha sido creciente la preocupación social porque el sistema de pensiones, tal como hoy lo conocemos, no pueda sostenerse económicamente financiación en un futuro cercano. Las principales amenazas en un sistema de reparto, como el nuestro, vienen constituidas por la inversión paulatina de la pirámide demográfica y, en segundo orden, las crisis económicas con reducción de empleo y, por tanto, de cotizantes.

Esta última coyuntura de recesión económica era la que se daba en 1994 cuando a instancia del Grupo Parlamentario Catalán se creó, dentro de la Comisión de Presupuestos, una *Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*, el texto final conteniendo una serie de quince recomendaciones dirigidas al Gobierno, fue aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995, y dio en conocerse popularmente como el «Pacto de Toledo».

El Gobierno, en una segunda fase, propició la negociación con los dos sindicatos mayoritarios y fruto de la misma fue el *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*,

---

\* Publicado inicialmente en <http://www.uax.es/iurisuax> año 2000.

\*\* Profesor de la Facultad de Estudios Sociales. Universidad Alfonso X el Sabio.

rubricado el 9 de octubre de 1996, que constituía una versión revisada y ampliada del propio Pacto de Toledo. Con base en este Acuerdo el Gobierno elaboró un proyecto de ley, que incluía la reforma de la vigente LGSS, así como, algunas previsiones presupuestarias par ejercicios venideros. Finalmente, fue aprobada por el Congreso la Ley 24/1997 *de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social* (LCR), de 15 de julio, dejando pendientes parte de las recomendaciones hechas en el Pacto de Toledo referidas, fundamentalmente, a la gestión de la Seguridad Social.

Según declara la propia exposición de motivos la Ley, inspirándose en los principios de contributividad, equidad y solidaridad, tiene el objetivo fundamental de consolidar y racionalizar el sistema de Seguridad Social, que pasa por lograr el equilibrio financiero del sistema. Para ello, dicta medidas que afectan a la separación de fuentes de financiación; a la constitución de reservas; a la unificación de los topes máximos de cotización; a la ampliación del periodo temporal tomado para el cálculo de la pensión de jubilación; a la mejora de las pensiones de orfandad y viudedad; a la revalorización automática de las pensiones y; al tope de cobertura de las pensiones contributivas.

El objetivo más específico que se desprende de las medidas relacionadas es el de consolidar, o asegurar la viabilidad económica del sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva, a través del aumento de los recursos disponibles, por una doble vía, la de disminución del gasto en prestaciones a cargo de fondos propios y, la del crecimiento de los ingresos obtenidos por cotizaciones.

El presente trabajo se centra en analizar la disposición que ordena la «separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social», desde el punto de vista tanto de la intencionalidad, como de la eficacia. La declaración contenida en la LCR está dirigida a excluir las pensiones asistenciales de la carga soportada por el sistema contributivo, que hasta el momento las venía atendiendo con el exceso generado por el pago de cuotas sobre los gastos en prestaciones contributivas. Este excedente, con tendencia a desaparecer en la evolución económica de los últimos veinte años, ha sido también objeto de atención por parte de la Reforma, que decide su aplicación a la creación de un Fondo de Reserva que garantice la viabilidad futura del sistema frente a eventuales ciclos recesivos. De este modo, la totalidad de recursos obtenidos de cotizaciones sociales se destinan a financiar prestaciones de naturaleza contributiva, el resto de prestaciones, entre las que se incluyen la asistencia sanitaria y los servicios sociales, se quiere que sean sufragadas mediante transferencias

estatales al sistema de Seguridad Social en el plazo de dos ejercicios económicos. La naturaleza de las diversas prestaciones vigentes queda expresamente establecida a efectos, únicamente, de su financiación.

Pese al estilo imperativo que la LCR utiliza para disponer la separación de fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, ha de notarse desde ahora que el mandato tiene como destinatario al legislador de los presupuestos anuales, de igual rango, por lo que la norma estudiada debe entenderse más bien como un *desideratum* que como Derecho impositivo.

## 2. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

El artículo 1.1 LCR modifica el artículo 86.2 LGSS, referido a los recursos generales del sistema, quedando redactado, en su primera parte, como sigue:

La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.3, primer inciso, de esta Ley. Las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiadas básicamente con los recursos a que se refieren las letras b), c), d) y e) del apartado anterior [recursos propios], así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

El precepto citado viene a romper, en aras de la racionalidad, con el principio general presupuestario de afección indiscriminada de los recursos de la Hacienda Pública al cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado. Se quiere que las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social se financien íntegramente con cargo al sistema impositivo general u otros recursos del Estado, en tanto que las prestaciones contributivas, de acuerdo a su naturaleza, sean cubiertas preferentemente mediante las cotizaciones de empresarios y trabajadores. En adecuación a este esquema los gastos de gestión generados por cada una de las modalidades de protección, universal o contributiva, corresponde soportarlos a sus respectivas fuentes de financiación, quedando por resolver la atribución de los gastos de administración compartidos.

Esta operación de aparente ordenación o clarificación de los capítulos de gastos e ingresos de la Seguridad Social, supone de hecho una reserva de fondos de la Seguridad Social a favor de los perceptores de prestaciones de

origen contributivo, principal preocupación de las organizaciones sindicales que colaboraron en el alumbramiento de la LCR.

El fin del nuevo artículo 86.2 LGSS está en liberar al sistema de Seguridad Social del pago de prestaciones no contributivas, ante la previsible insuficiencia del mismo para atender en un futuro cercano las propias prestaciones contributivas, tal como están configuradas. Esta finalidad resulta clara si notamos que las prestaciones no contributivas se financian exclusivamente con aportaciones del Estado, por contra, las prestaciones contributivas se sostienen «básicamente» con recursos propios de la Seguridad Social y, circunstancialmente, con aportaciones estatales para atenciones especiales. La utilización del término «básicamente» reconoce además, implícitamente, la posibilidad de consignar en los presupuestos estatales partidas para atenciones generales del sistema contributivo, incluso con carácter permanente.

Es obvio que el Estado debe garantizar el pago de las obligaciones asumidas, por lo que no sería correcto plantear la circunscripción estricta de las fuentes de financiación del sistema contributivo a los recursos obtenidos por la Seguridad Social, integrada a la postre por un conjunto de organismos estatales especializados en su función. El problema está en que la reforma de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, como veremos, no ordena ni clarifica ni, por supuesto, da respuesta a las necesidades sociales planteadas actualmente, constituye más bien un movimiento de protección de las prestaciones de los ciudadanos cotizantes.

Hasta cierto punto es lógico y coherente que, en un sistema de protección social de base profesional-contributiva, las cotizaciones de los sujetos de la relación laboral se destinen exclusivamente a atender prestaciones contributivas, y se recurra a otros ingresos estatales para cumplir con los principios de solidaridad y redistribución de la renta nacional. Sin embargo, la obligación de los poderes públicos es la de mantener «un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (artículo 41 CE), lo que resulta compatible con la existencia de un sistema profesional contributivo, a condición de que ésta no sea la única modalidad de protección. Dicho de otro modo, estimamos conforme al mandato constitucional la legislación de Seguridad Social que vincula el derecho a percibir determinadas prestaciones sociales al pago previo de cuotas dinerarias. El desconocimiento o negación del precepto constitucional vendría por la falta de previsión de los poderes públicos de prestaciones asistenciales para cualquier ciudadano en situación

de necesidad que no pueda acceder a las de naturaleza contributiva, teniendo en cuenta que estas prestaciones han de ser «suficientes», término controvertido que no es aquí objeto de análisis, y concederse en atención a la ausencia de recursos del solicitante.

En cumplimiento del principio constitucional expuesto, las Cortes Generales aprobaron la Ley 26/1990, *de prestaciones no contributivas*, iniciando una nueva rama de la protección pública en España, que tiene su déficit en dos puntos principales, la protección de específicas situaciones de necesidad y, la insuficiencia de la cuantía de las prestaciones para atender tales situaciones.

Bajo este prisma puede cuestionarse una reforma de la financiación del sistema de Seguridad Social, que persigue garantizar los fondos con que nutrir la protección profesional-contributiva, y no asume ningún compromiso para con la modalidad más necesitada de consolidación y desarrollo, considerando la evolución histórica que ha sufrido la Seguridad Social. Si bien la medida adoptada por la que se afecta la recaudación por cotizaciones al pago de prestaciones contributivas nos parece, en sí misma, acertada, criticamos la ausencia en la LCR de una consideración global del problema de la protección del ciudadano, y de su financiación, habiéndose perdido una oportunidad de avanzar hacia un sistema de Seguridad Social verdaderamente racionalizado, con mayor grado de universalidad y solidaridad.

Una prueba de que la Reforma no ha pretendido una racionalización de la financiación del sistema protector, en su conjunto, se observa en la remisión hecha al artículo 10.3. LGSS, que excluye a los funcionarios públicos del ámbito de aplicación de la Ley. La innecesaria alusión a este artículo bien puede entenderse como la manifestación de la voluntad del legislador de no aplicar el principio de separación de fuentes de financiación con relación a las prestaciones que hallan de percibir los funcionarios públicos.

A efectos de su financiación el reformado artículo 86.2 LGSS, en su segunda parte, se ocupa de clasificar las prestaciones de Seguridad Social existentes, según su naturaleza, en contributivas y no contributivas.

a) Tienen naturaleza contributiva:

Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las señaladas en la letra b) siguiente.

La totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Tienen naturaleza no contributiva:

Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidas en la acción protectora financiada con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.

Los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

Las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo.

La predominancia del sistema profesional-contributivo hace que tenga, en principio, naturaleza contributiva cualquier prestación económica satisfecha por la Seguridad Social. La Ley elude referirse al otro grupo como prestaciones asistenciales, de hecho esta denominación, propiamente, solo puede aplicarse a la asistencia sanitaria y los servicios sociales. La calificación de no contributivas corresponde a todas aquellas prestaciones económicas de Seguridad Social cuya concesión dependa de otros factores alternativos a la cotización; salvo que consideremos que la lista contenida en la letra b) es de carácter cerrado, en cuyo caso cualquier prestación económica no mencionada en la misma pertenecería a la modalidad contributiva, independientemente de su naturaleza intrínseca. Pero esta última interpretación conculcaría el sentido de la Reforma, además de constituir un notable atentado semántico si se diera el caso.

Las dudas han surgido en torno a la naturaleza de los denominados, en un extraño giro de la lengua castellana, *complementos a mínimos*, que ha de entenderse son los mismos que regula el artículo 50 LGSS bajo la rúbrica más inteligible de «complementos para pensiones inferiores a la mínima», estableciendo el derecho de los beneficiarios de prestaciones contributivas, que no dispongan de rentas suficientes, a percibir una prestación adicional que equipare su pensión a la cuantía mínima que establezca la ley de presupuestos anual para cada clase de pensión. Pese a que se trata de prestaciones disfrutadas por sujetos cotizantes, el hecho que las genera es independiente de la cotización y, coherentemente, el artículo 86.2 LGSS las clasifica entre las prestaciones no contributivas a efectos de que sean financiadas con aportaciones estatales al sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, parece que el legislador, sopesando la viabilidad económica del sistema diseñado, quiera dejar una puerta abierta a la posibilidad de hacer uso de los recursos propios de la Seguridad Social para hacer frente al pago de las prestaciones por complementos, para ello recurre a la técnica de la transmutación de la naturaleza de la prestación si fuera necesario. Con este propósito figura el artículo 1.2 LCR que añade la disp. tran. 14<sup>a</sup> a la LGSS:

Lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 de esta Ley se llevará a cabo, de modo paulatino, antes del ejercicio económico del año 2000, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, y hasta que no se establezca definitivamente la naturaleza de los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, éstos serán financiados en los términos en que se determine por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.

Como observamos, la naturaleza de los «complementos a mínimos» aun no es definitiva para el legislador, ésta dependerá de cómo puedan ser financiados en cada momento, conduciendo esta lógica a una relativización máxima de las categorías legales. Ha de entenderse, pues, siguiendo este razonamiento que no se trata de financiar las distintas prestaciones de Seguridad Social según su naturaleza, sino de atribuir una naturaleza jurídica a la prestación en función de cómo pueda ser financiada, al menos en el caso de las prestaciones complementarias.

En realidad, el último párrafo transcrito confirma la limitación que se adivina en la ley de reforma desde su inicio. La misma acaba encomendando a las leyes presupuestarias de cada año la implantación del modelo de financiación dispuesto, dentro de unos límites temporales, sin embargo, esta decisión corresponde exclusivamente al legislador presupuestario que en nada se ve condicionado por la declaración que haga una ley precedente.

Los presupuestos para el año 2000 avanzan en la separación de fuentes financieras, asumiendo el Estado el total de prestaciones no contributivas, la asistencia sanitaria del INSALUD, el total de servicios sociales del IMSERSO y la protección por hijo a cargo, lo que supone una aportación conjunta de 214.658 millones de pesetas. En cuanto a las prestaciones complementarias se produce, creemos, su definitiva inclusión entre las no contributivas destinando el Estado 16.288 millones de pesetas para su pago.

Pero este avance viene determinado exclusivamente por la disponibilidad de recursos económicos estatales y la voluntad del legislador presupuestario que ha de expresarse anualmente, y no porque exista obligación jurídica de dar cumplimiento a las medidas contenidas en la Ley 24/1997 que, en este punto, no deja de ser una declaración solemne de intenciones, con el valor que a ello se puede otorgar. Únicamente el rango constitucional es adecuado para imponer limitaciones al legislador ordinario.

### 3. Conclusiones

Si entendemos que la LCR pretende, en la medida de lo posible, reforzar la solvencia del sistema de base contributiva vigente, a costa de ciertos recortes, en parte compensados con mejora de algunas prestaciones, y de la obtención nuevos ingresos, el juicio deviene positivo. Cuestión distinta es cuando atendemos al título de la Ley en la espera de encontrar en su articulado una verdadera consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social. El texto ha merecido serias críticas por no abordar las reformas pendientes, entre ellas la extensión de la protección social a mayor número de ciudadanos que se encuentren en situaciones de necesidad.

La racionalización, probablemente, exigiría la reorganización de todo el sistema de protección social, procurando la separación de los principios de solidaridad y contributividad si se quiere una neta separación de fuentes financieras, así como la especialización máxima de los órganos de gestión. Lo que conlleva establecer precisamente qué prestaciones gozan de una auténtica naturaleza contributiva y cuáles son de tipo asistencial, pese a que el beneficiario haya satisfecho cuotas en algún momento.

La financiación de la protección por desempleo es otro capítulo de enorme peso en el conjunto del sistema que aparece sin tratamiento en esta ocasión. Un modelo de financiación satisfactorio debería considerar el coste de la protección social en su conjunto en relación con el montante total del gasto público, atendiendo a los intereses de todos los ciudadanos.

Por su parte, la asignación de fuentes financieras específicas a las prestaciones contributivas hecha en la LCR puede entenderse como un principio programático asumido por el Gobierno actual con el consenso o la aprobación del resto de fuerzas políticas que, por el momento, ha tenido cumplimiento en las sucesivas leyes presupuestarias. Se trata de un ejemplo de la utilización de las formas normativas como vehículo expresivo de declaración de intenciones cuyo destinatario es la comunidad, impregnado todo el proceso de cierto efecto taumatúrgico.

### Referencias bibliográficas

- BARRADA RODRÍGUEZ, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La financiación de la protección social en España*, CES, Madrid, 1997.
- MONTOYA MELGAR, A.: «La reforma de la Seguridad Social: del pacto de Toledo a la Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema», *RMTAS*, núm. 4, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ FIERRO, J.: «La financiación de la Seguridad Social y el Pacto de Toledo: desarrollo legislativo», *RMTAS*, núm. 4, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: *Seguridad Social y Constitución*, Civitas, Madrid, 1995.