

Seguridad Social y Muerte y Supervivencia desde un enfoque no contributivo

Social Security and Survivors' Benefits from a non-contributory approach

DANIEL HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

ACTUARIO. DIRECTOR DE ECONOMÍA ESPAÑOLA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Resumen

Las prestaciones de muerte y supervivencia son uno de los pilares socioeconómicos de la Seguridad Social en España, si bien sus características y diseño hacen que sean firmes candidatas a una profunda transformación. Una alternativa es la reforma hacia prestaciones no contributivas, posibilidad que se revisa en este artículo desde distintos enfoques y que presenta fortalezas pero también incertidumbre.

Abstract

Survivors' benefits are one of the most important socioeconomic pillars of the Social Security in Spain, although its features and design promote a deep transformation. Changing benefits to non-contributory scheme is one of the alternatives, which is studied in this article from different approaches. Any strengths and weaknesses are also detected.

Palabras clave

Seguridad Social, Prestaciones de muerte y supervivencia, Prestaciones no contributivas

Keywords

Social Security, Survivors' benefits, Non-contributory benefits

1. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

En España, el modelo no contributivo de protección –también denominado en ocasiones asistencial o universal– se puede separar en prestaciones de seguridad social y en otros beneficios a conceder por las Administraciones Públicas de diverso ámbito territorial: estatal, autonómico y/o local.

En cuanto a la Seguridad Social, la caracterización de una prestación no contributiva puede plantearse desde un enfoque jurídico que presente como tales a aquellas así expresamente reconocidas en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS)¹. Sin embargo, en la práctica distintos argumentos distorsionan esta caracterización puesto que coberturas con marcado fundamento asistencial se incardinan en un modelo que dice ser contributivo². También podría plantearse que el rasgo asistencial se manifiesta en aquellas prestaciones por las que sus beneficiarios no cotizan al sistema, si bien surgen aquí nuevas matizaciones pues el contexto asistencial trasciende de la Seguridad Social y, por otra parte, hay quien sí ha realizado aportaciones aunque su objetivo de cobertura fuese distinto al

¹ Con el antecedente impulsor de la ya derogada Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

² Frente a otras acepciones, aquel en el que existe una relación entre la corriente de aportaciones y la de prestaciones.

finalmente conseguido. Aun cuando pudiera aceptarse como criterio definitorio, existen otros con mayor fuerza y precisión.

Un punto de vista más equilibrado es definir el campo no contributivo según la preeminencia de la condición de beneficiario sobre la de asegurado en un escenario de marcada solidaridad; no se satisfacen los requisitos para el acceso a una prestación contributiva y el beneficiario presenta unas condiciones socioeconómicas que le hacen acreedor de una cobertura concreta en la modalidad asistencial de protección; no se requiere, por tanto, la existencia de un vínculo entre la corriente de aportaciones y la de prestaciones inherente. Así, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social son la expresión intensa del principio de solidaridad al abrigo de los preceptos del artículo 41 de la Constitución Española, de tal forma que es en este campo donde se plasma la realidad que emana del enunciado constitucional que aboga por un régimen público de seguridad social que garantice la cobertura “ante situaciones de necesidad” (algo que no se puede decir del modelo contributivo, indiferente a tal situación), tal y como ya reconocía la exposición de motivos de su norma fundacional. En la Seguridad Social esta fórmula de protección puede estructurarse principalmente en los siguientes segmentos³: pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, prestaciones familiares no contributivas, maternidad no contributiva, prestaciones asistenciales por desempleo y, finalmente, el denominado complemento a mínimos.

1.1. El modelo básico y los requisitos de acceso

Para dar cumplimiento a su función y objetivos las prestaciones no contributivas tienen una cuantía “mínima” que hace frente a un estado de necesidad, pero a la vez una limitación cuantitativa para eludir la falta de equidad que surge al obviar el esfuerzo contributivo realizado. No es siempre sencillo establecer las fronteras de lo que es o debe ser realmente un sistema no contributivo aun cuando, sin perjuicio de las particularidades de cada prestación, dos son los requisitos básicos que la Seguridad Social impone para el acceso al mismo: la residencia y la carencia de recursos suficientes, bien entendido que el concepto de suficiencia o necesidad vinculado a esta carencia se diluye cuando los beneficios se mueven en un entorno de compatibilidad de rentas. Por otra parte, estas prestaciones se han relacionado con supuestas políticas sociales en las que otros factores vienen a ganar relevancia en la configuración legislativa y de gestión; por ello, la ausencia de recursos va perdiendo peso frente a otras características del individuo: *sexo*, *discapacidad*, *etnia*, etc. que se asimilan a la necesidad, incluso con preferencia sobre las condiciones económicas y los recursos existentes. De forma resumida, los requisitos fundamentales de acceso y, cuando procede, de conservación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social son los siguientes:

A) Residencia legal en territorio nacional

Este requisito para el beneficiario se concreta de forma genérica en el artículo 7 de la LGSS, si bien en la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo se requiere que

³ Sin perjuicio de otras posibles coberturas en materia de asistencia sanitaria, servicios sociales o asistencia social en los términos estipulados en el Capítulo IV del Título I y el artículo 109.3 de la LGSS y con las particularidades propias del complemento a mínimos.

tales hijos o menores residan también en territorio español⁴. En el caso de la jubilación se exige que se haya residido durante 10 años entre la edad de 16 años y la de devengo de la pensión, de los cuales 2 deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de aquélla, mientras que en el caso de la invalidez no contributiva la residencia mínima es de 5 años, 2 de los cuales han de ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión.

B) Carencia de recursos suficientes

En las pensiones de invalidez y jubilación se considera que no existen rentas o ingresos suficientes⁵ cuando, en cómputo anual, su suma sea inferior al importe fijado en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Si el solicitante convive con otras personas en una misma unidad económica, el requisito de carencia de rentas o ingresos suficientes se cumple cuando la suma de los ingresos de todos los integrantes de dicha unidad económica no alcanza el límite anual de acumulación de recursos L , cuya expresión, para un importe anual de la pensión P y un número N de convivientes es:

$$L = P \cdot [1 + 0,7 \cdot (N - 1)]$$

Si en la misma unidad económica conviven el solicitante y sus descendientes o ascendientes en primer grado, el nuevo límite de acumulación de recursos será igual a 2,5 veces el calculado mediante la fórmula anterior. Para el año 2016 los límites de recursos establecidos para el caso general o la convivencia con familiares en primer grado son los siguientes:

Tabla 1. Límites para la carencia de recursos

Año 2016	Caso general	Convivencia
2 convivientes	8.756,02 euros/año	21.890,05 euros/año
3 convivientes	12.361,44 euros/año	30.903,60 euros/año
4 convivientes	15.966,86 euros/año	39.917,15 euros/año

Por su parte, las pensiones de invalidez no contributivas no impiden el ejercicio de actividades, lucrativas o no, compatibles con el estado del beneficiario y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo⁶, si bien con ello se da lugar a la desnaturalización de la esencia primigenia de una cobertura cuya finalidad había sido precisamente compensar la imposibilidad constatada de desempeñar una labor generadora de rentas propias.

⁴ El artículo 7 de la LGSS considera comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a afectos de las prestaciones no contributivas, a los españoles residentes en territorio español y a los extranjeros que residan legalmente en dicho territorio, en los términos de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros, y/o de los instrumentos jurídicos de carácter internacional aprobados, suscritos o ratificados al efecto. Respecto a la asignación económica por hijo a cargo, véase el artículo 352.1. de la LGSS.

⁵ La disyuntiva sobre los conceptos de *renta* y *patrimonio* es permanente, manteniéndose una sobreprotección de quienes tienen bienes menos líquidos que pueden revertir a terceros tras su fallecimiento, aun a pesar de que existen instrumentos para facilitarles renta adicional a cambio de activos sin perder la disponibilidad de los mismos hasta el óbito.

⁶ Artículo 366 de la LGSS.

En las pensiones familiares, para 2016 y excepto para la prestación por parto o adopción múltiples, el criterio de suficiencia económica supone que no se perciban ingresos anuales, de cualquier naturaleza, superiores a 11.576,83 €, cuantía que se incrementará en un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo, a partir del segundo, éste incluido. En el caso de familias numerosas con tres hijos a cargo el límite es de 17.423,84 €, incrementándose en 2.822,18 € por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido⁷.

Finalmente, para el subsidio por desempleo profesional la regla general establece que la carencia de rentas no se cumple si se obtienen rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias⁸.

C) Otros requisitos

Junto a los requerimientos básicos mencionados se encuentran otras condiciones de acceso y mantenimiento para cada prestación según su particular naturaleza, de entre las que aquí citamos las siguientes:

En la pensión de jubilación el beneficiario tiene que tener al menos 65 años, mientras que en la pensión de invalidez ha de ser mayor de 18 y menor de 65 años y tener un grado de incapacidad o enfermedad crónica mínimo del 65%.

En cuanto a las prestaciones familiares, se requiere que ninguno de los progenitores tenga derecho a prestaciones de la misma naturaleza en otro régimen público de seguridad social y, para la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo en España, la lógica existencia de un nuevo descendiente bajo tales condiciones pero dentro de una familia con una estructura acorde a las reconocidas expresamente por la ley: familia numerosa, familia monoparental o madre con discapacidad mínima del 65%.

Respecto a la maternidad, se requiere observar los requisitos generales de afiliación y alta contenidos en el artículo 165 de la LGSS y la ocurrencia de un período de descanso legalmente reconocido y vinculado a situaciones de maternidad, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar de duración superior a un año, pero sin cumplir los requisitos de cotización en función de la edad establecidos para la cobertura asociada a la maternidad en la modalidad contributiva.

Finalmente, para el subsidio por desempleo se requiere la inscripción como demandante de empleo y su mantenimiento durante al menos de un mes, sin haber rechazado oferta laboral adecuada o acciones encaminadas a la mejora de la cualificación o capacidad de inserción laboral, y encontrarse en alguna de las situaciones recogidas en el artículo 274 de la LGSS.

⁷ Para otros criterios complementarios o particulares al respecto de las prestaciones familiares véanse los artículos 351 a 362 de la LGSS.

⁸ Artículo 275 de la LGSS, con las particularidades existentes para trabajadores mayores de 55 años, con cónyuge y/o hijos menores de 26 años (o mayores incapacitados o menores acogidos), donde como “renta” a comparar se utiliza la renta media de la unidad familiar.

1.2. Las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

Para el año 2016 la cuantía íntegra anual individual de esta clase de pensiones es de 5.150,60 euros⁹, con un complemento anual de 525 euros cuando el pensionista acredite no tener vivienda en propiedad y sí alquilada, como residencia habitual, una vivienda 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 relación de afectividad equivalente a la conyugal. En las unidades familiares en las que convivan varios perceptores de pensiones no contributivas, cuya cuantía individual se somete a lo indicado en el epígrafe anterior respecto al límite de acumulación de rentas, solo podrá percibir el complemento el titular del contrato de alquiler o, de ser varios, el primero de ellos. Por su parte, los pensionistas de invalidez no contributiva cuyo grado de invalidez sea igual o superior al 75% y acrediten necesidad del concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria percibirán, además, un complemento del 50% de la cuantía anual fijada como pensión.

El volumen de la nómina total en pensiones no contributivas de invalidez y jubilación en el año 2015 fue de 2.371,11 millones de euros¹⁰, de los cuales aproximadamente el 53,3% pertenece a jubilación y el 46,7% a invalidez; esta cuantía ha evolucionado positivamente un 10,64% desde 2009 a 2015. Por su parte, el número conjunto de pensiones no contributivas de esta naturaleza se ha mantenido prácticamente estable entre 2009 y el cierre de 2015, hasta alcanzar en esta fecha las 453.547, el 56,08% de ellas de jubilación.

1.3. Prestaciones familiares

El Capítulo I del Título VI de la LGSS determina tres categorías de prestaciones familiares no contributivas, con el siguiente diseño y cuantías para 2016:

- Una prestación en forma de pago único por parto o adopción múltiples. Su cuantía depende del número de hijos por cada acción, siendo 4 veces el SMI en el caso de 2 hijos, 8 veces el SMI en el caso de 3 hijos y 12 veces el SMI para un número de hijos superior.
- Un pago único por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales o madres con discapacidad de al menos el 65%, cuya cuantía general es de 1.000 euros.
- Una asignación económica por cada hijo a cargo menor de 18 años, o mayor de dicha edad y con discapacidad al menos del 65%, así como por los menores a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción¹¹. La cuantía en 2016 es de 291 euros anuales por hijo o, para un hijo con discapacidad, 1.000 euros cuando éste tenga un grado de discapacidad al menos del 33%, de 4.414,80 euros cuando sea mayor de 18 años y esté afectado por una discapacidad al menos el 65% y de 6.622,80 euros cuando sea mayor de

⁹ Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 y Real Decreto 1170/2015, de 29 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016. En caso de unidad económica de convivencia el importe de una pensión individual no puede ser inferior al 25% de la cuantía íntegra del ejercicio.

¹⁰ Fuente: Instituto de Mayores y Servicios Sociales. *Informe mensual del seguimiento y evolución de la gestión*.

¹¹ Pueden ser beneficiarios los hijos huérfanos o abandonados por sus padres o con discapacidad mayores de 18 años cumpliendo los requisitos adicionales establecidos en el artículo 352.2 de la LGSS.

18 años, su discapacidad alcance al menos el 75% y, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria.

1.4. Prestaciones de maternidad no contributiva

Teniendo en cuenta las situaciones protegidas enunciadas en el epígrafe 1.1., junto a una alternativa basada, entre otros requisitos, en la exigencia de períodos mínimos de cotización (excepto para menores de 21 años, donde la relación cotización y prestación queda diluida a pesar de encontrarnos en una prestación teóricamente contributiva), existe una opción especial no contributiva sin tales exigencias de cotización y cuya cuantía se calcula aplicando el 100% al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) o a la base reguladora correspondiente a la incapacidad temporal por contingencias comunes si ésta fuese inferior¹². Esta cuantía tendrá una duración de 42 días naturales a contar desde el parto, como norma general, o de 56 días naturales en el caso del nacimiento de hijo en una familia numerosa (o en la que, con tal motivo, adquiera dicha condición), del nacimiento en una familia monoparental, de supuestos de parto múltiple o cuando la madre o el hijo estén afectados por una discapacidad en un grado igual o superior al 65%.

1.5. Prestaciones asistenciales por desempleo

Según el artículo 265.1.b) de la LGSS, la protección asistencial por desempleo comprenderá:

- Un subsidio por desempleo. Su cuantía será igual al 80% del IPREM durante seis meses, prorrogables entre y 6 y 30 meses según las características socioeconómicas del beneficiario, siendo la prórroga general de un máximo de 18 meses.
- El abono, en su caso, de la cotización a la Seguridad Social correspondiente a la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo en los supuestos establecidos en el artículo 280 de la LGSS (que giran principalmente alrededor de un criterio de edad: 55 años).
- El derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria y, si procede, a las familiares, en igualdad de condiciones que los trabajadores incluidos en un régimen de seguridad social.

1.6. El complemento a mínimos

Los beneficiarios de pensiones contributivas de la Seguridad Social tienen derecho a un complemento monetario hasta alcanzar las cuantías mínimas establecidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, siempre que residan en territorio español y cumplan determinadas condiciones económicas¹³. El complemento a mínimos da lugar a una pensión

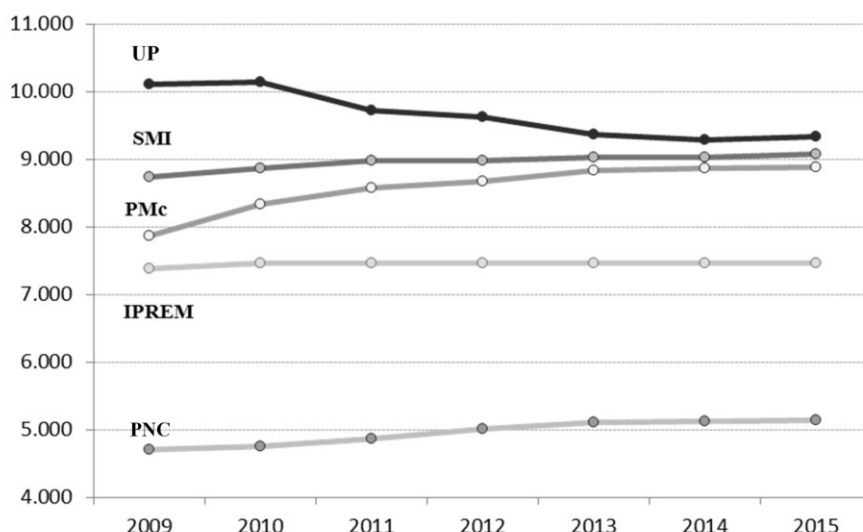
¹² Calculada conforme a los artículos 179 ó 248 de la LGSS.

¹³ Según el artículo 59.1 de la LGSS: no percibir rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, o que, percibiéndolos no excedan de la cuantía establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Véase este artículo de la LGSS para otras consideraciones de interés sobre el complemento a mínimos.

mínima y, en teoría, cumple una función de lucha contra la exclusión y la pobreza, aun cuando en la práctica no siempre existe una relación con dicha función, configurándose como un elemento de carácter asistencial que se desliga de la cotización y no tiene en cuenta el esfuerzo contributivo realizado por quien efectúa ésta, por lo que se ha dicho que¹⁴: “las pensiones mínimas garantizan un nivel de vida mínimo para los mayores y son uno de los componentes básicos de los Estados del Bienestar. Pero tienen el inconveniente de que crean desincentivos para el trabajo, porque garantizan un nivel de consumo mínimo con independencia de cuál haya sido el historial laboral de las personas y, por lo tanto, de sus aportaciones a la financiación de las pensiones y de los bienes públicos en general”.

De cara a la interpretación global del entorno asistencial, a continuación se presenta un resumen de la evolución de algunas magnitudes significativas.

Gráfico 1. Evolución de parámetros relacionados con la cobertura asistencial



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Condiciones de Vida), Instituto de Mayores y Servicios Sociales (*Evolución de las nóminas 2009-2015*) y de la Seguridad Social (*Anexo al Informe Económico Financiero. Presupuestos año 2016*). Valores anuales.

UP: Umbral de pobreza para un hogar unipersonal con alquiler imputado¹⁵.

SMI: Salario Mínimo Interprofesional.

PMc: Pensión contributiva mínima de jubilación con al menos 65 años para una unidad unipersonal.

IPREM: Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples.

PNC: Pensión no contributiva sin complemento por vivienda ni por ayuda por tercera persona.

Con cuanto antecede y tenida en cuenta la existencia de protección adicional más allá de la Seguridad Social, se puede hablar de un sistema asistencial complejo, fragmentado y

¹⁴ ARGANDOÑA, A.; DÍAZ GIMÉNEZ, J.; DÍAZ SAAVEDRA A.; ÁLVAREZ, B: *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*, Madrid, Fundación Edad y Vida, 2013. Pág. 27.

¹⁵ El umbral de pobreza es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada), indicador por otra parte susceptible de una profunda crítica.

poco cohesionado, pero sin duda también importante a la hora de combatir la pobreza y las situaciones de verdadera necesidad a través de la solidaridad ejercida mediante una acción colectiva dirigida y orientada por los poderes públicos.

2. MUERTE Y SUPERVIVENCIA EN EL MODELO NO CONTRIBUTIVO

2.1. Las prestaciones de muerte y supervivencia en la Seguridad Social

El Capítulo XIV del Título II de la LGSS recoge las prestaciones de muerte y supervivencia de la Seguridad Social española: un auxilio por defunción, una pensión vitalicia de viudedad, una prestación temporal de viudedad, una pensión de orfandad, una pensión vitalicia en favor de familiares y un subsidio temporal en favor de familiares, además de una indemnización a tanto alzado en caso de muerte por contingencias profesionales¹⁶. La característica básica de estas coberturas es la diferencia entre las figuras de *beneficiario* y *asegurado*, puesto que es el fallecimiento de este último el que, cumplidos los requisitos legales correspondientes, da lugar a la obtención de las prestaciones por parte de aquél y, por tanto, ambas designaciones no son compatibles en la misma persona para un mismo hecho causante.

Tal y como se desprende del epígrafe primero de este estudio, las prestaciones de muerte y supervivencia no se encuentran expresamente ligadas al modelo no contributivo de la Seguridad Social, quedando por tanto adscritas al contributivo. Sin embargo, en su definición y diseño presentan un buen número de argumentos asistenciales que dan lugar a un modelo híbrido en el que priman las características del beneficiario sobre el esfuerzo de aportaciones realizado¹⁷. Los porcentajes especiales aplicables a la base reguladora en la pensión de viudedad, los criterios de dependencia económica exigidos a las parejas de hecho para la concesión de esa pensión o la duración vitalicia de la pensión de orfandad en caso de discapacidad del beneficiario son ejemplos de argumentos asistenciales financiados por cotizaciones, como también es incuestionable el caso del *favor de familiares* en su conjunto, pues ya el artículo 226 de la LGSS recoge como requisito para la concesión un criterio eminentemente asistencial: la dependencia económica del sujeto causante. Así, la ausencia de un adecuado planteamiento filosófico y delimitador, la carencia de un objetivo expreso bien perfilado y la existencia de un diseño multiforme hablan de la falta de racionalidad del modelo, dando lugar a interpretaciones distantes, por ejemplo para la viudedad, en el Tribunal Constitucional¹⁸: “en su configuración actual, la pensión de viudedad no tiene por estricta finalidad atender a una situación de necesidad o de dependencia económica” y el Tribunal Supremo¹⁹: “La pensión de viudedad es una prestación de seguridad social, atiende *ex Constitutione*, un estado de necesidad”, argumento este último ciertamente alejado de la realidad de la Seguridad Social.

Estas prestaciones han tenido –y tienen– una amplia importancia en términos socioeconómicos, aunque en realidad han sido utilizadas para compensar efectos derivados de un modelo sociocultural concreto. Las estimaciones presupuestarias para 2016 se cifraban en

¹⁶ Sobre las prestaciones de muerte y supervivencia siguen siendo válidos en lo fundamental: RODRÍGUEZ INIESTA, G., 2009, y VICENTE PALACIO, A.; BALLESTER PASTOR, I.; GRACIA ALEGRÍA, G.; RUANO ALBERTOS, S., 2007.

¹⁷ Sobre estas cuestiones puede verse, entre otros: ALONSO OLEA, M.: *Sobre la tendencia hacia el carácter asistencial de la protección de la viudedad*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 39, 2002, Págs. 13-19. http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/2002social.htm

¹⁸ STC 184/1990, de 15 de noviembre.

¹⁹ STS 5009/2000, de 17 de julio.

2.757.022 pensiones y un coste de 23.144,76 millones de euros²⁰, un 16,42% del total de los gastos previstos para la Seguridad Social en este ejercicio, con una evolución desde el año 2000 del 122,25% en las cuantías monetarias y del 18,21% en el número de pensiones.

Por otra parte, la protección debe tener en cuenta que el concepto de familia ha cambiado sensiblemente y se ha producido una redefinición de las relaciones conyugales tradicionales. La evolución del mercado de trabajo de las últimas décadas modificará el perfil del beneficiario de la Seguridad Social y, en lo que aquí interesa, la viudedad no tiene por qué ser sinónimo de necesidad. Además, los cambios demográficos y la evolución de la esperanza de vida (e_x) deben matizarse en relación con las prestaciones de muerte y supervivencia pues si, en general, un aumento de e_x incrementa el gasto esperado asociado a un beneficiario de un sistema de seguridad social por un mayor número estimado de pagos, en el caso de las coberturas que nos ocupan la evolución de e_x afectará tanto al beneficiario como al sujeto causante; por lo tanto, lo que previsiblemente acaecerá es una traslación en el tiempo de la corriente de pagos, no necesariamente un incremento relevante de su cuantía en valor actual actuarial.

Visto lo expuesto hasta el momento, es razonable plantear una reforma de las prestaciones de muerte y supervivencia de la Seguridad Social, en primer lugar, con la necesaria finalidad de dotarlas de racionalidad. Este proceso conlleva como prioridad indiscutible la determinación de los objetivos de la cobertura y el análisis de la población a la que se pretende proteger para, a continuación, establecer un diseño coherente con esos objetivos que conjugue los necesarios criterios de adecuación y suficiencia.

2.2. El modelo no contributivo como alternativa en la muerte y supervivencia

De entre las posibles reformas de las prestaciones de muerte y supervivencia de la Seguridad Social, una de las alternativas sujeta a debate es su traslado hacia la modalidad no contributiva, haciendo que únicamente puedan acceder a la misma las personas que se encuentren en las situaciones de teórica necesidad que marque la legislación y cumplan el resto de requisitos establecidos. Así pues, sería una reforma estructural en la que criterios de necesidad y –posiblemente– residencia vendrían a cohabitar con argumentos centrados en la racionalidad y la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

Sin perjuicio de los argumentos asistenciales que han tenido las prestaciones a lo largo del tiempo, este planteamiento de reforma para el modelo vigente no es novedoso, especialmente en el caso de la viudedad, pues se ha expuesto que “es conveniente una nueva configuración de la prestación en clave de asistencialidad”²¹ (*sic*), que podría entenderse una prestación de carácter universal o sólo para quienes no puedan alcanzar los requisitos de la modalidad contributiva²², que “el objetivo principal del legislador debería ser proporcionar a quien se encuentre en una situación de necesidad real, sea cual sea la contingencia que haya

²⁰ *Presupuestos de la Seguridad Social 2016*. Excluido el auxilio por defunción (con una estimación de 7,7 millones de euros de gasto en el ejercicio) y la indemnización a tanto alzado, sobre la cual la fuente no ofrece datos suficientes.

²¹ GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Seguridad Social y protección familiar*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 59, 2005, págs. 35-74.

http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/2005seguridad.htm

²² VV.AA., 2010.

producido esa situación y no, mantener prestaciones/pensiones que fomentan relaciones de dependencia inter-personales y posteriormente, dependencia entre personas y Estado”²³ o que no habría que descartar la recuperación de la dependencia económica como criterio general de acceso a la pensión²⁴.

Desde una perspectiva más institucional, en diferentes acuerdos sociales y renovaciones del denominado *Pacto de Toledo* se han realizado manifestaciones sobre esta cuestión. Así, el *Acuerdo sobre medidas en materia de seguridad social*, de 13 de julio de 2006, recogía que “la pensión de viudedad debe recuperar su carácter de renta de sustitución y reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento de los familiares supervivientes”. Por su parte, el *Informe de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2011* decía querer reforzar el mantenimiento del carácter contributivo de las prestaciones e indicaba que cualquier modificación no debería desbordar esta naturaleza, pero a su vez, en el acostumbrado uso de la paradoja, planteaba medidas basadas en criterios específicos de carácter asistencial: *edad, renta, hijos* o la propuesta de aplicación de porcentajes especiales para personas mayores de 65 años en riesgo estimado de pobreza. De igual forma, en sede parlamentaria también se han realizado diversas apreciaciones sobre esta medida²⁵.

Según esta base de trabajo y ya centrándonos en las propias prestaciones, sobre un auxilio por defunción de carácter asistencial es posible encontrar posiciones favorables²⁶ y otras reflexiones encaminadas a distintas propuestas de reforma^{27,28}. Puesto que estamos ante una prestación ineficiente y obsoleta, alejada de los presupuestos básicos de cobertura que tiene como objetivo, debe ser necesariamente redefinida por cuestiones de racionalidad en la protección y, sin perder de vista el diseño de la modalidad en su conjunto, podría ser reconvertida en una prestación asistencial, si bien somos más sensibles a otras alternativas, especialmente a la asunción de su idiosincrasia por otras coberturas.

Respecto a los actuales subsidios temporales vinculados al favor de familiares y la viudedad, si bien pudieran adscribirse a una modalidad no contributiva, puesto que en ella prima el criterio de necesidad, superando así a otras variables como, por ejemplo, la duración del vínculo conyugal, su sentido se diluye. Aunque, como hemos visto en el epígrafe primero, otras coberturas no contributivas se plantean mediante estructuras de pagos temporales, se vinculan a situaciones de las que no se presume su mantenimiento en el tiempo (desempleo o período de descanso tras la incorporación de un menor al núcleo familiar), diferentes de las que aquí se tratan.

Por otra parte, la dicotomía entre *necesidad* y *no necesidad* sobrepasa también a la consideración entre contingencias comunes y profesionales, desapareciendo con la transformación aludida las particularidades correspondientes a los requisitos de acceso y bases reguladoras en las pensiones derivadas del ámbito profesional, primando la situación de

²³ VALENCIANO SAL, A., 2011.

²⁴ KAHALE CARRILLO, T.D., 2010.

²⁵ Por todos, SERRANO PÉREZ, F.: Comparecencia ante la Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, nº 359, 2013, 26 de junio.

²⁶ Por ejemplo, BENDALA RAMÍREZ, M.D., 2013.

²⁷ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D., 2015.

²⁸ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D. y DEVEZA CARPIO, J.E., 2015.

necesidad sobre el origen de la contingencia, a excepción de la cuantía concedida como indemnización a tanto alzado, cuya permanencia requeriría la adopción de un criterio sobre su contabilización a efectos de concesión y mantenimiento de las prestaciones asistenciales.

Más importancia en términos socioeconómicos tienen las pensiones de muerte y supervivencia (viudedad, orfandad y favor de familiares) y su teórico traslado al modelo no contributivo, que podría ser entendido como un traspaso total de las mismas –ya sean presentes o futuras– o como un traspaso únicamente de las nuevas altas desde una fecha concreta; por otra parte, también pueden analizarse desde la disyuntiva de la articulación de un sistema dual: no contributivo y contributivo –con sus correspondientes reformas– o desde la eliminación de la modalidad contributiva. Por último, dentro de la perspectiva asistencial puede valorarse si las prestaciones deberían ser vitalicias o temporales.

Independientemente del diseño final, una vez concretados los requisitos de acceso se ha de decidir acerca de la cuantía susceptible de ser considerada prestación en el modelo asistencial, que no debería ser otra que la establecida para las pensiones de invalidez y jubilación no contributiva, con la aplicación de las normas ya vistas en el epígrafe 1.1. para el caso de unidades económicas. La equidad con otras clases de beneficiarios de prestaciones asistenciales de la Seguridad Social y la coherencia en el diseño son argumentos más que suficientes para la adopción de esta medida, pues es el propio Estado el que considera que con dicho importe se cubren las necesidades mínimas de los beneficiarios y el criterio que prima en este caso es el de estar o no en una situación de necesidad. Así, la pensión media de los teóricos nuevos beneficiarios se reducirá frente a la de los que entran bajo las premisas contributivas actuales, pero no por ello defendemos la concesión de cuantías superiores a las aquí indicadas.

Si se considera la estricta perspectiva de la sostenibilidad, la opción más sugerente es el traslado de la totalidad de las pensiones, presentes y futuras, hacia el modelo asistencial, algo que viene siendo recogido por distintas voces en estos últimos tiempos. Sin embargo, sabemos que cualquier reforma en aras del equilibrio presupuestario puede verse rápidamente superada por una reorientación de las coberturas que absorba el teórico margen obtenido, así por ejemplo con medidas del estilo de la nueva redacción del artículo 60 de la LGSS, basada por otra parte en presupuestos falaces de los que no podemos ocuparnos aquí. Una cuestión importante que afecta a esta alternativa es su constitucionalidad, pues el colectivo de beneficiarios del presente accedió a las pensiones bajo unas premisas espacio-temporales concretas, fuesen más o menos acertadas, y en base a unos requisitos que fueron cumplidos. Si bien en materia de constitucionalidad la experiencia nos dice que muchas son las aristas y amplia es la incertidumbre sobre el resultado final, hay fundamento para dudar de la atribución de tal característica a la medida en cuestión. Por el contrario, incorporar al modelo no contributivo únicamente las altas desde una fecha determinada tendrá una menor incidencia en términos de ahorro para la Seguridad Social, pero una mayor garantía de constitucionalidad.

Plantear o no un modelo dual depende de los objetivos y esencia de la cobertura y de la relación entre *adecuación* y *sostenibilidad* a alcanzar, si bien el mantenimiento de una protección contributiva requiere en cualquier caso una profunda reforma. En el caso de desaparición de la modalidad contributiva puede pensarse que este hecho fomentará que aquellos que tengan un perfil compatible con el mercado laboral traten de incorporarse al mismo al no tener el soporte económico de la prestación, contribuyendo al sistema de

protección con nuevas aportaciones, argumento de interés que, sin embargo, es bastante incierto pues no solamente hace falta poder y querer trabajar, sino que el mercado laboral sea capaz de absorber a los demandantes de empleo. Por último, la elección entre prestaciones asistenciales temporales o vitalicias ha de tener en cuenta lo indicado con anterioridad, tanto lo relativo a la finalidad de la protección como a la relación con el mercado de trabajo, valorándose la intensidad que ha de ofrecer la cobertura en el tiempo y ajustándose el diseño a los objetivos previamente definidos.

2.3. Una aproximación inicial al impacto económico

Una hipotética transformación de las pensiones contributivas de muerte y supervivencia (viudedad, orfandad y favor de familiares) en pensiones no contributivas tendría indudablemente importancia en las cuentas económicas de la Seguridad Social, mayor o menor según el modelo escogido, pues supondría una salida de obligaciones desde el sistema que serían asumidas por otras fuentes de financiación. De pensar en la transferencia de la totalidad de las pensiones de muerte y supervivencia, el importe estimado no imputado a la Seguridad Social en 2015 habría sido de 22.824,78 millones de euros y de 23.144,76 millones en 2016, aunque incorporan los complementos a mínimos. Si, para evitar posibles problemas de inconstitucionalidad e interferencias en los recursos que ya obtiene una parte de la población, la aplicación de una estructura asistencial se establece sólo para las nuevas altas desde una fecha concreta –por tanto, manteniendo los “derechos adquiridos” de los pensionistas existentes, que siguen en la modalidad contributiva hasta la extinción del colectivo, sin que se generen nuevas prestaciones en esta modalidad–, será necesario observar la dirección que toman distintos componentes de gasto. Ésta es la opción que nosotros manejaremos en el presente trabajo.

Frente a otros criterios o corrientes de pensamiento, como ya indicamos en su momento²⁹ el impacto económico para la Seguridad Social no puede medirse únicamente mediante la contabilización del menor gasto que se produce en el modelo contributivo por la salida de obligaciones monetarias vinculadas a las prestaciones que dejan de ser financiadas por el mismo, sino que la cuestión es algo más compleja y para una aproximación a la cuantificación deben tenerse en cuenta, al menos, los siguientes factores:

1. La cuantía de las pensiones contributivas que se dejan de pagar por la Seguridad Social dentro del modelo contributivo, por lo que se estima un ahorro en el mismo.

2. La cuantía de las nuevas pensiones no contributivas que nacen en el modelo asistencial, dando lugar a un nuevo gasto y a un incremento de coste para el Presupuesto General del Estado.

3. El efecto en el Índice de revalorización de las pensiones (IRP), que previsiblemente sería neutro o de incremento de costes para aquellas partidas que dependan de la revalorización mediante este índice.

Dentro de una aproximación inicial respecto al primer punto anteriormente expuesto, para valorar el ahorro en el modelo contributivo por las pensiones de muerte y supervivencia

²⁹ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D., 2015, *op.cit.*

que en el futuro no accederían a este sistema se parte de la información de la Seguridad Social española³⁰; en el ejercicio 2014 resultaría en: 1.178,81 millones de euros en viudedad, 122,08 millones de euros en orfandad y 25,33 millones de euros en el favor de familiares, en total 1.326,22 millones de euros. Obviamente, en cada ejercicio posterior este ahorro se completa con el resultante de la extinción paulatina de generaciones en el colectivo de pensionistas actuales, si bien éste no es consecuencia de ninguna medida de reforma y acaece de igual forma. Por último, de las cuantías indicadas hay una parte que viene del complemento a mínimos y se financia a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. A priori su salida no debería suponer efecto alguno para el presupuesto de la Seguridad Social, pues su montante asociado ya era pagado por una fuente externa, pero sí para el presupuesto general estatal, que no dedicará ya recursos a financiar estos complementos ya que las pensiones vinculadas no van a nacer en el modelo contributivo. Una estimación inicial de este concepto para el año de referencia se basaría en el número de altas en el ejercicio con mínimos y el coste medio del complemento en dicho año según la información presupuestaria, dando lugar a 130,20 millones de euros en viudedad, 20,03 millones de euros en orfandad y 3,89 millones de euros en favor de familiares, en total 154,12 millones de euros que, minorando la cuantía total anteriormente calculada, dejan ésta finalmente en 1.172,10 millones de euros, importe alejado en el corto plazo del que en la actualidad se está considerando desde diversas fuentes como ahorro para la Seguridad Social, si bien ambas partidas convergerían en el largo plazo. Este importe estimado es una aproximación al ahorro por generación que se produce en el sistema por la transformación del modelo estudiado en base a las nuevas altas; desde la adopción de esta medida no se producirían nuevas incorporaciones al sistema contributivo pero continuarían las bajas por salidas del colectivo adscrito, lo que permitiría potenciar la capacidad de la Seguridad Social para hacer frente a sus obligaciones como sistema autónomo.

En segundo lugar, aparece para el presupuesto general –no para el de la Seguridad Social– una nueva partida de gasto por las nuevas altas de pensiones en un teórico modelo no contributivo. Los datos públicos existentes no son suficientes para establecer unas estimaciones con total garantía, teniendo en cuenta además que los posibles beneficiarios lo pueden ser por jubilación o invalidez y no necesariamente por muerte y supervivencia, por lo que no nos detendremos aquí en esta opción. En todo caso, la transformación social y laboral del último cuarto de siglo hacia la posibilidad de generar una carrera laboral propia hace que consideremos que el importe conjunto no sería muy relevante, ni siquiera incorporando nuevos gastos de gestión relacionados con las nuevas prestaciones.

El tercer bloque a estudio, correspondiente a los efectos en la revalorización de las pensiones, es el más complejo. Cuando hemos abordado este asunto³¹ hemos observado que la reforma sobre las pensiones de muerte y supervivencia afecta al IRP, no en vano éste tiene entre las variables base para su cálculo al *número de pensiones*, a la *pensión media* y al *gasto de seguridad social* de un número determinado de años pasados y futuros, por lo que variaciones en estas partidas se trasladan al instrumento de revalorización del que son soporte. Con la reforma a estudio se produciría un menor importe en las estimaciones futuras sobre el número de pensiones y el gasto total pero, además, se ha de tener en cuenta que los valores

³⁰ Estimación realizada al aplicar la pensión media mensual de las altas iniciales a su número por régimen (*Anexo al Informe Económico Financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 2016*), con 12 pagas para los regímenes de contingencias profesionales y 14 en el resto. Supóngase homogeneidad de las cuantías en el tiempo.

³¹ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D., 2015, *op.cit.*

medios de las pensiones contributivas que permanecen en el sistema se incrementarán³², lo que contrarrestará el efecto de aquellas variables.

Así, bajo las hipótesis empleadas y puesto que la base de trabajo son medias móviles que utilizan información de un período de tiempo, en los primeros ejercicios de aplicación de la reforma no es previsible una variación significativa del IRP que le llevase a superar el límite mínimo de revalorización marcado por ley (0,25%), siendo necesario el paso del tiempo para que el efecto de un menor gasto se incorpore a un mayor número de las observaciones que forman parte de la base de cálculo del IRP, alcanzando con ello revalorizaciones superiores al límite mínimo fijado legalmente. Como ejemplo, con 2015 como primer año de estudio la revalorización por encima del límite mínimo se daría a partir del cierre de 2018. Más recientemente, bajo la hipótesis de salida total del sistema de la muerte y supervivencia, el Grupo de investigación en pensiones y protección social³³ indica que el IRP para 2017 pasaría de -3,10% a un valor de -0,07% (por lo que se seguiría aplicando la revalorización mínima del 0,25% en ese ejercicio), si bien ya en el año 2018 el valor del índice pasaría a ser del 0,7%, cifrándose en términos absolutos el incremento de gasto por revalorización en 2021 en una cantidad aproximada a los 2.500 millones de euros.

En cuanto a la cuestión acerca de si en la fórmula de cálculo del IRP se ha de considerar que los años pasados deben corregir su información descontando la muerte y supervivencia o mantener la misma, nuestra posición es clara: únicamente deberían corregirse las estimaciones de los años futuros puesto que consideramos los años pasados como años cerrados y en ellos se han producido unos gastos pero también unos ingresos que hacían frente a los mismos, dando lugar a una relación entre ambas magnitudes que se corresponde a la esencia del instrumento utilizado y que ha sido ya recogida por el mismo.

En definitiva, una posible estimación para el primer ejercicio de aplicación de la medida a estudio, el traslado de las nuevas altas de las pensiones de muerte y supervivencia al modelo contributivo, supondría cerca de 1.172 millones de ahorro³⁴ para el sistema contributivo de la Seguridad Social, ahorro que se vería reducido en el presupuesto conjunto del Estado al incorporar las nuevas altas asistenciales frente a la disminución de partidas por complementos a mínimos. Las actuales pensiones en vigor irían saliendo del colectivo en los años sucesivos generando un menor coste por generación y, a su vez, salvo artificio o modificación del instrumento, el IRP llegaría a tener valores superiores a los actuales, revertiendo positivamente en la revalorización de las pensiones vinculadas al mismo y, por tanto, mitigando los efectos positivos en materia de sostenibilidad que se pretendía conseguir con la medida, especialmente cuando afectaría a la mayor parte del montante de gasto, que además está influida por la evolución demográfica ligada a un mayor número de pagos.

³² Puesto que la pensión media de las coberturas de muerte y supervivencia es inferior a la pensión media del sistema.

³³ GRUPO DE PENSIONES EN INVESTIGACIÓN SOCIAL: *Índice de revalorización de las Pensiones (IRP) y las Prestaciones de Muerte y Supervivencia (MyS). Documento de trabajo sobre datos, metodología y resultados*, 2016, <http://www.uv.es/pensiones/Factor-de-sostenibilidad.html>

³⁴ Que pueden extrapolarse al futuro suponiendo homogeneidad de las variables de partida y de las condiciones vinculadas a la pensión, si bien es de suponer que en la práctica esta cifra será variable.

2.4. Consideraciones finales

Bajo un enfoque de sostenibilidad y ante estabilidad legislativa en otras materias conexas, la incardinación de las prestaciones de muerte y supervivencia en un modelo no contributivo puede tener efectos económico-financieros positivos para la Seguridad Social de España, aun cuando no serían de la intensidad que se les atribuye, al menos hasta la total extinción del colectivo de pensionistas actuales. No todos los teóricos beneficiarios futuros bajo el sistema vigente percibirían una prestación con la nueva alternativa, destinada únicamente a aquellos que se encuentren en una situación socioeconómica concreta, por lo que la cobertura desaparece allí donde hay rentas suficientes sin que se deje de atender la extrema necesidad.

Por otra parte, la protección que se deja de ofrecer a los ciudadanos se puede conseguir voluntariamente por estos a través de instrumentos privados de previsión, mientras que en cuestión de diseño de la Seguridad Social esta acción elimina el actual desajuste filosófico a raíz de la exclusión de la muerte y supervivencia de la aplicación del factor de sostenibilidad aprobado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, y también prescinde de una de las trabas para la implantación de opciones de financiación y diseño basadas en la aportación definida.

Quienes con las normas actuales pudieran ser clasificados como teóricos beneficiarios, en parte perderán tal condición, si bien es difícil explicar que, ante el mismo esfuerzo contributivo, las coberturas otorgadas en el pasado reciente —de las que además se ha dicho que son características de la fortaleza social del sistema— dejan de concederse³⁵. Las generaciones presentes y futuras ven cada vez más comprometida su protección sin garantías de seguridad mientras con sus cada vez más escasos recursos financian el mayor apoyo a las generaciones anteriores. Como hemos dicho en otro lugar³⁶: “la complacencia y la bondad hacia las generaciones pasadas impondrían nuevas restricciones hacia las generaciones presentes y futuras”.

De acuerdo con los datos que se han manejado, en comparación con el diseño actual esta opción de trabajo supondrá una reducción esperada de la cuantía media de las pensiones que ahora se conceden, lo que afecta a las decisiones individuales de ahorro y consumo, por lo que no sería extraño que surgiesen voces a favor de un aumento del importe en el campo asistencial y del consiguiente incremento de coste global, con el riesgo de discriminación hacia los beneficiarios de otras pensiones no contributivas que, a buen seguro, no se encuentran en diferente situación de necesidad pues ésta no depende de la vía de acceso a la prestación sino de las características personales y socioeconómicas de cada uno de ellos. Una posibilidad de compensación sería elevar el importe del resto de prestaciones asistenciales para evitar distorsiones, dinámica expansiva del gasto que, además, conlleva una ausencia de consideración hacia las cotizaciones realizadas dentro del sistema contributivo.

Esta opción de trabajo requiere abordar también el efecto sobre las contingencias profesionales o las prestaciones por actos de terrorismo, donde la preeminencia de la naturaleza

³⁵ Véase que incluso una corriente de pensamiento ha incidido en que las pensiones de muerte y supervivencia deberían tener unas cuantías superiores a las que emanan de la ley y utilizarse en su cálculo un tipo superior al vigente. Por ejemplo, VVAA: *Mesa redonda. Retos del pacto de Toledo, Economía Española y Protección Social*, nº 1, 2009, págs. 13-25.

³⁶ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, D., 2015, *op.cit.*

del hecho causante dejaría de tener sentido. La separación de ambos perfiles ya ocurre en la práctica atendiendo a la esencia del hecho causante (por ejemplo, en el fallecimiento con responsabilidad empresarial) o a la particularidad establecida voluntariamente por el legislador (por ejemplo, en la indemnización a tanto alzado), aunque no con la magnitud que se esperaría en una medida de la importancia de la que aquí se habla. Por otra parte, sería razonable adaptar la prima de accidentes de trabajo a la nueva situación.

Otra cuestión adicional dentro de esta revisión crítica versa sobre la necesidad de protección de las prestaciones de muerte y supervivencia dentro de las contingencias no contributivas. En aquellas situaciones en las que existe una imposibilidad legal o material para ejercer una actividad profesional, la adscripción al campo asistencial es más sencilla de aceptar, tal es el caso de la jubilación o la incapacidad, algo más difícil allí donde no existen tales impedimentos. En la práctica, dada la existencia de protección no contributiva para jubilación e invalidez, la muerte y supervivencia se orientaría posiblemente a núcleos familiares con hijos y sin rentas, aun cuando es probable que ya estén siendo atendidos en un nivel de protección pública y que no existan condicionantes legales que impidan el ejercicio de una actividad generadora de ingresos. Atendiendo a este hecho, es lícito cuestionarse por qué la muerte y supervivencia ha de ser cubierta de forma no contributiva mediante la Seguridad Social para quienes tienen capacidad de inserción laboral y no para otros colectivos en riesgo de exclusión social: raza gitana, inmigrantes, antiguos reclusos, personas sin hogar, etc.

Para finalizar, aun cuando no se acometa una reforma en cualquiera de los términos tratados en este artículo, entendemos que es imprescindible la adecuación de la esencia de las prestaciones a su financiación, lo que requiere cambios en la viudedad y la orfandad, pero especialmente en el favor de familiares, que es de facto una prestación eminentemente asistencial pero financiada con cotizaciones. Si bien las dos primeras coberturas requieren adecuaciones parciales, el favor de familiares, o cambia íntegramente su diseño o debe pasar a ser una pensión no contributiva pues los beneficiarios actuales lo son por la ausencia de recursos con dependencia económica del sujeto causante.

No hay que perder de vista que el debate existente se plantea en estrictos términos de presión de costes, no por motivos de adecuación de las pensiones, racionalidad o mejora de la protección. Si, tal y como ocurre en la actualidad, es necesario incorporar la esencia no contributiva a una modalidad financiada con cotizaciones es porque el sistema de protección en su conjunto y su diseño no son los adecuados; los recursos no se dedican allí donde hay necesidad y se difuminan en otras partidas de carácter más accesorio, con un nuevo acicate para la desigualdad en la fragmentación que el modelo político de España presenta. Quizás, antes que un hipotético traspaso a una modalidad no contributiva de la muerte y supervivencia se requiera una reforma filosófica de esta modalidad (y del conjunto de la Seguridad Social) que gestione las situaciones de necesidad como expresión de los requerimientos constitucionales, que obvie las interferencias derivadas de la estructura territorial y que establezca una nítida separación entre las modalidades de protección y un adecuado reconocimiento del esfuerzo contributivo con relación a su no ejercicio –siendo conocido que las causas de esta situación son múltiples y no cuestionables éticamente todas ellas–, pues es indiscutible que la contribución se efectúa en un entorno de solidaridad y parte del esfuerzo de quienes la realizan.

3. CONCLUSIONES

La cobertura de la muerte y supervivencia en España a través del sistema público de protección de la Seguridad Social debe ser inexcusablemente reformada, prioritariamente bajo un prisma de racionalidad.

Una de las posibles alternativas es el traslado de prestaciones hacia una modalidad no contributiva, opción que favorece la búsqueda del equilibrio entre ingresos y costes pero que también presenta importantes puntos de fricción o incertidumbre, toda vez que no corregirá las ineficiencias del modelo en su conjunto que, frente a la creencia general contemporánea, no son exclusivamente motivadas por los riesgos del futuro sino por la materialización de los riesgos del pasado. Este traslado no significa que la muerte y supervivencia no pueda establecerse bajo un sistema dual, contributivo y no contributivo, pero el primero debe ser en todo caso revisado.

Dependiendo del diseño, el ahorro para la Seguridad Social a raíz de la consideración de la muerte y supervivencia como asistencial puede ser más o menos intenso, siendo posiblemente menor en el corto y medio plazo que las expectativas que se están generando, culminando cuantitativamente con la extinción de la última generación de beneficiarios actuales.

