

FUNDACION BBV

**MODELOS DE ASEGURAMIENTO EN
ESPAÑA DEL RIESGO DE PERDIDA DE LA
RENTA DERIVADA DE LA ACTIVIDAD
LABORAL A CAUSA DE LA VEJEZ**

Directores de la Investigación

Jesús M.^a de las Fuentes

Bernardo Gonzalo

ECONOMIA PUBLICA

**MODELOS DE ASEGURAMIENTO EN
ESPAÑA DEL RIESGO DE PERDIDA DE LA
RENTA DERIVADA DE LA ACTIVIDAD
LABORAL A CAUSA DE LA VEJEZ**

Directores de la Investigación

Jesús M.^a de las Fuentes

Bernardo Gonzalo

Marzo, 1996

**MODELOS DE ASEGURAMIENTO EN ESPAÑA DEL
RIESGO DE PERDIDA DE LA RENTA DERIVADA DE LA
ACTIVIDAD LABORAL A CAUSA DE LA VEJEZ**

NOTA DE LOS EDITORES:

En la página 3, en la relación de autores de este trabajo, se ha omitido inadvertidamente el nombre de Almudena Durán Heras, y, asimismo, debe corregirse el nombre de Luis M^a de las Fuentes Arambarri, sustituyéndolo por Jesús M^a de las Fuentes Arambarri.

Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público

Director: **D. José Manuel González-Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

AUTORES:

José M. ALONSO SECO
Luis BUEY VILLAHOZ
Carmen CABRERA DE LA CRUZ
Luis M.ª DE LAS FUENTES ARAMBARRI
Bernardo GONZALO
Francisco MARTINEZ LOPEZ
José Luis NUÑO RUBIO
Carlos QUERO PABON

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y des-centralización, etc.

RESUMEN

En el contexto de un estudio sobre la reforma del sistema de pensiones, este volumen tiene por finalidad describir y analizar en toda su amplitud los regímenes públicos y privados de pensiones para la vejez existentes en España, con el objeto de situar en su exacta dimensión la reforma que, por imperativo constitucional, por las exigencias sociales y económicas del momento, y por el innato carácter dinámico que tienen los sistemas de protección social, es preciso realizar.

Por tal motivo, la investigación se inicia con el análisis crítico de las instituciones jurídico-sociales, las de Seguridad Social y las de otros sistemas protectores, que guardan relación con la jubilación, así como de sus referentes europeos. Se efectúa un análisis de las reformas que ha experimentado el sistema vigente, de las que están en curso de ejecución y, especialmente, se trazan los principales rasgos de cuál debe ser la política renovadora, teniendo en cuenta los factores sociales que configuran actualmente a la vejez, la situación económica y, de modo especial, la compleja articulación de los sistemas jurídicos protectores.

La parte central del libro se dedica al estudio de los regímenes de pensiones públicas. Se ofrece una breve consideración histórica, con la finalidad de situar los cambios que deban efectuarse en la actualidad en ese conjunto mayor, flexible y adaptable, que las circunstancias peculiares de cada época han exigido a las instituciones protectoras. El mismo sentido tienen las consideraciones que se hacen sobre las orientaciones reformistas de nuestro entorno europeo más inmediato. Pero, sobre todo, se realiza un examen riguroso de las instituciones de Seguridad Social desde la óptica de su reforma jurídica. Tomando como premisa que la Seguridad Social, en todos los países, se encuentra en una «crisis de conciencia» y de «crecimiento», y que su subsistencia se encuentra amenazada por una serie de causas —dificultades de empleo, envejecimiento de la población, renovación de las formas familiares, descontrol de la economía sumergida, los movimientos migratorios, la interdependencia de economías en espacios internacionales concretos, el progreso tecnológico, las medidas privatizadoras, el progresivo mercado asistencial frente al puramente contributivo o previsual, etc.— se van describiendo las distintas pautas por las que debiera discurrir una adecuada reforma del sistema de pensiones, y analizando cuáles deben ser las fórmulas más convenientes; fórmulas que deben contemplar los distintos sectores —el social, el económico, el demográfico, el jurídico, etc.— que inciden en este complejo campo de la protección ciudadana en momentos de inactividad laboral.

Parecida descripción y análisis se realiza respecto de los sistemas privados de pensiones para la vejez, describiendo los existentes en nuestro país, comparándolos con los de nuestro entorno y mencionando las tendencias de la previsión social en el mundo.

Si alguna conclusión general hubiera que extraer de este estudio es la necesidad de reformar el sistema actual de Seguridad Social estableciendo tres tipos de pensiones: pensiones asistenciales para situaciones de necesidad acreditada, financiadas con cargo a impuestos generales; pensiones contributivas públicas cuyo diseño (por regímenes, ámbito personal de aplicación, clases y cuantías) debe ser estudiado con meticulosidad por el reformador por la gran interdependencia existente; y pensiones complementarias libres que respondan al principio de neutralidad. Son los tres pilares clásicos admitidos por la doctrina europea y, también, por nuestro sistema constitucional.

SUMARIO

	Páginas
INTRODUCCION	7
PARTE GENERAL: LA JUBILACION EN ESPAÑA Y SU REFORMA	11
1. Panorama crítico de la jubilación en España; la inadaptación de sus instituciones al cambio de las circunstancias socioeconómicas y políticas	11
2. El proceso de reformas en curso; fases y antecedentes inmediatos	19
3. Los objetivos de la política reformista; un proyecto limitado y efímero.	32
4. La persistencia de las causas profundas de la necesidad de reformas; remisión ..	39
5. Hacia un modelo común europeo de jubilación	40
PARTE PRIMERA: SITUACION SOCIO ECONOMICA ACTUAL Y PREVISIONES; REPERCUSIONES EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS ANCIANOS	41
1. Transformación de la estructura de los mercados de trabajo	41
2. El cambio de los factores sociales: su influencia en la composición de los hogares y en las formas familiares	42
3. El envejecimiento de la población	43
4. La expansión de la «economía sumergida» y la generalización del abuso y el fraude en el acceso a las prestaciones, y en su conservación	45
5. La inversión de los movimientos migratorios	45
6. La mayor interdependencia de las economías	46
7. La internacionalización de la economía y los deberes de armonización europea de políticas sociales y de coordinación de legislaciones protectoras	46
8. Las disfunciones de los métodos tradicionales de financiación de los regímenes públicos protectores	47
9. Las rigideces de la gestión de los regímenes de pensiones públicas	47
10. La complejidad normativa e institucional de la Seguridad Social pública y de la privada complementaria	47

	Páginas
PARTE SEGUNDA: LOS REGIMENES DE PENSIONES PUBLICAS PARA LA VEJEZ	71
1. Concepto legal de «pensiones públicas»: valoración crítica	71
2. Descripción institucional global: pluralidad de sistemas y subsistemas; explicación y consecuencias sobre la «crisis permanente» de la Seguridad Social	75
3. Descripción económica global: los costes de las políticas públicas de pensiones para la tercera edad; referencia al significado económico de los principales beneficios conexos: atención sanitaria, prestación farmacéutica, servicios sociales conexos	129
4. La edad de retiro y su adaptabilidad en los sistemas y subsistemas públicos de pensiones	139
5. La «suficiencia» de las pensiones públicas de vejez: reglas de determinación, de revalorización y de acumulación; tasas de sustitución de las rentas de actividad	150
6. La voluntariedad del retiro profesional y sus excepciones	152
7. La generalización o «universalización» de las pensiones públicas: condicionamiento y caracteres de las «no contributivas» de la Seguridad Social	163
8. Modalidades y grados de exclusión social de los ancianos pensionistas: el problema de las incompatibilidades	181
9. Pensiones públicas complementarias	191
10. Políticas de preparación para la jubilación y de servicios sociales complementarios	193
11. Fundamentos de la doctrina común europea relativa a los problemas de vejez	202
PARTE TERCERA: LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES PARA LA VEJEZ.	229
1. Entorno económico de los sistemas privados	229
2. La previsión social en España. Análisis comparado de los diferentes sistemas de previsión en España	236
3. Tendencias de la previsión social en el mundo	251
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	264

MODELOS DE ASEGURAMIENTO EN ESPAÑA DEL RIESGO DE PERDIDA DE LA RENTA DERIVADA DE LA ACTIVIDAD LABORAL A CAUSA DE LA VEJEZ

INTRODUCCION

1. Es unánime la apreciación de que la crisis de la Seguridad Social europea es, sobre todo, una «*crisis de crecimiento*». Lo que equivale a admitir que se trata de una enfermedad incluso saludable, leve salvo complicaciones, y hasta razonablemente esperada.

Ese diagnóstico conduce, en buena lógica, a una *terapia de mera adaptación* de sus instituciones al cambio de circunstancias económicas y sociales; su reforma –según se anota en el llamado «Pacto de Toledo» para España, y en la Recomendación del Consejo de la UE de 27 de julio de 1992 para el común de sus Estados miembros– debe operar como un *método de preservación dinámica del preciso modelo protector en presencia*.

Con todo, las reformas esperadas son de alguna *envergadura*; particularmente las que atañen a las prestaciones sanitarias y al subsistema de pensiones. Desde luego, este último y, en su seno, la rama de las de *jubilación o vejez*, asume los mayores riesgos de transformación intensiva y continuada. Dadas la evolución demográfica, la del empleo, y el cambio de las circunstancias socioeconómicas, las pensiones de vejez, en los términos en los que hoy las conocemos, están seriamente amenazadas. Como advierten en Declaración Conjunta los Consejos Económicos y Sociales de todos los Estados Miembros de la Unión Europea (17 de noviembre de 1994), las *dificultades para mantener* un sistema protector como el presente, basado en el modelo de pleno empleo y de crecimiento económico sostenido, demandan decisiones reformistas de alguna relevancia, sin las que sería dudosa su *viabilidad*.

De hecho, las *políticas nacionales* de protección de la vejez se han renovado en toda la Europa comunitaria en el pasado más reciente y, previsiblemente, van a experimentar reformas aún más profundas en los años próximos venideros.

Diversas causas explican la intensidad y la reiteración y constancia en las reformas europeas de la jubilación. Entre ellas, cinco principales:

1.^a En primer lugar, las crisis y transformaciones del trabajo y del empleo, que minan implacables los viejos cimientos de unos sistemas de Seguridad Social de signo mayoritariamente «profesionalista»;

2.^a En segundo lugar, la crisis demográfica, cuyos desequilibrios motivan difíciles problemas de consenso social para la financiación de los programas de asistencia a la tercera y la cuarta edades. (En buena medida, la actual crisis dialéctica del «Estado Social» o «Estado de Bienestar» se basa en la pretensión de algunos de haber descubierto que ese modelo de Estado está hecho a la sola medida de las necesidades de los ancianos, siendo por consiguiente una carga insoportable para las denominadas como «categorías sociales productivas»);

3.^a En tercer lugar, la crisis de valores sociales y de la institución familiar, que debilitan la «autodefensa social» –con la consiguiente traslación de estas funciones a las responsabilidades del Estado– ante las necesidades económicas de sus miembros.

Cabe censar entre las manifestaciones más destructivas de esa crisis de valores sociales la progresión del fraude (fiscal y en cotizaciones sociales, pero también en el acceso y conservación del de-

recho a prestaciones), alentado por las *lagunas de control* de una gestión económica poco eficaz.

4.^a En cuarto lugar, la *crisis económica*, cuya persistencia e intensidad han favorecido una armonización espontánea de las diversas políticas nacionales de protección social como consecuencia o por derivación del rumbo convergente de las políticas económicas, destinadas a favorecer una mayor *competitividad* de sus empresas respectivas en los mercados internacionales. (Es un hecho comprobado que *todos los Gobiernos europeos* —sea la que fuere su identidad política o ideológica— vienen respondiendo a los nuevos problemas de las tres crisis —económica, demográfica, de empleo—, con *recetas políticas similares*, extraídas todas ellas de la sabiduría económica más «convencional» y conservadora).

5.^a Por último, la *acción armonizadora no espontánea ni autónoma, sino programada y plural*, que impulsan ciertas *instituciones supranacionales* (como el Parlamento Europeo o la Comisión de la UE) y algunos *organismos internacionales* (el Consejo de Europa y la OIT, entre ellos).

Frente al *tópico inmovilista* comunitario, que hace del «argumento de la competencia» y de «la libertad de mercados» la vía probable para la definitiva *integración europea*, es ésta una fórmula de construcción de la unidad de Europa más en consonancia con los propósitos y posibilidades que ofrece el «Acta Unica» y, desde luego, con las expectativas que despierta la configuración de un «espacio social europeo».

2. Pero la Seguridad Social española, como la europea, padece también una «*crisis de conciencia*». Sus problemas de dimensión y adaptación se acompañan de otros factores críticos de *naturaleza política e ideológica*.

El debate reformista —tanto los nacionales unilaterales o internos, como el internacional común— descubre cuestiones por resolver relacionadas con la *decadencia de ciertas concepciones ideológicas* de sustentación del «Estado protector» y, en planos inferiores, con la constatación de la relativa «*ineficiencia* del sector público en la provisión de la protección social» (Declaración Conjunta de los Con-

sejos Económicos y Sociales de la UE de 17 de noviembre de 1994).

A raíz de este debate, la política de reformas se inclina mayoritariamente por abordar cuestiones de *organización* del subsistema de pensiones, y de *funcionamiento* (de *gestión* particularmente) de ese mismo subsistema. Sin perder de vista, dónde y cuándo viene al caso, la cuestión relativa a las *dimensiones del gasto social* y a su influencia en el *déficit público*.

3. Lo cierto es que, con independencia de su diferente origen y finalidad, aquellas dos vías de armonización institucional de la jubilación, —la *autónoma* y *economicista* y la *socializante* y *plural*—, están produciendo un *Derecho homogéneo* al respecto en toda Europa. Y que esa semejanza institucional no es caprichosa, sino fruto de una auténtica *comunidad de problemas* (problemas, además, debidos a las mismas causas).

De ello se deduce la utilidad de asumir la descripción y valoración acerca de la jubilación en España según una *perspectiva comparatista europea*: no hay referente de mayor exigencia que éste, desde luego muy superior en interés y compromiso que el *modelo de reformas chileno* (que, por cierto, y contra las pretensiones de un centro de estudios empresarial, acaba de desestimarse por todas las fuerzas políticas parlamentarias en el «Pacto de Toledo»).

Aun así, es también clara la *inutilidad* de un estudio comparado minucioso de los —por esas razones— *efimeros sistemas positivos* de jubilación existentes en Europa. Por el contrario, procede el análisis crítico y conjunto de tales sistemas en estas cuatro *perspectivas globales*, y la inmediata utilización de sus conclusiones ante las necesidades de la política de reformas de la realidad española:

PRIMERO. El de los *problemas comunes*; su diversidad y su magnitud respectiva.

Se trata de una consideración del tema de carácter general, explicativa de las *circunstancias socioeconómicas* que condicionan los modos de vida de los ancianos y determinan el perfil de sus necesidades sociales específicas, a partir del cual

cabe concluir sobre la adecuación o inadecuación de las estructuras protectoras (organizativas, financieras, gestoras...) a aquellas necesidades y circunstancias.

Las conclusiones de este estudio general deberían permitir, no tanto una «foto fija» de las opciones políticas presentes, cuanto la *orientación futura* más conveniente para tales opciones.

SEGUNDO. El de las *modalidades y significado* armonizador esencial de las *reformas autónomas* habidas en estos años de crisis económica.

Como es obvio, este segundo análisis debe aportar *referencias críticas* para valorar la evolución más inmediata, la situación presente y las perspectivas futuras de la jubilación en España. (Por cierto, nada más desdeñable, por su ausencia de rigor, por su pretensión autopropagandística, por su pobreza de estilo y expositiva y sobre todo por sus falsedades y errores, que el *capítulo histórico* del «Pacto de Toledo».)

El estudio monográfico de los regímenes españoles de pensiones públicas debe hacerse en toda su *riquísima variedad*. La escasa coordinación y armonía entre tales numerosos regímenes convierte en grave *problema cualitativo* lo que podría haber sido sólo un problema cuantitativo menor. En efecto, la poca racionalidad que se atribuye genéricamente a los regímenes cuantitativamente importantes (Clases Pasivas y Seguridad Social institucional) es debida en buena parte al «*tirón*» e *interferencias* de la constelación de regímenes menores existentes; con ellos se atiende, de modo discriminatorio y hasta contradictorio, a fórmulas protectoras oscuramente complementarias, dudosamente concurrentes, reiteradamente duplicadas.

El análisis de los regímenes en cuestión ha de resaltar los *puntos sensibles* de su respectiva ordenación. La estructura del estudio no obedece sólo a la diversidad de regímenes, sino preferentemente al de *cada una de sus soluciones* para los problemas tópicos; es un estudio comparado organizado por temas: edad de retiro, cuantía y formas de determinación de derechos, compatibilidades, régimen financiero...

TERCERO. El de las *pensiones privadas* complementarias. El Estudio asume la valoración de las pensiones privadas y su crítica también a partir de su enfoque comparatista; es decir, atendida su *diversidad institucional* (mutualidades, planes y fondos...).

El referente internacional es también decisivo en este apartado. Se trata de comprobar, asumiendo sus enseñanzas, la propensión a *armonizaciones forzadas* en los planes nacionales como paso previo a su *convergencia y coordinación* en el europeo comunitario. El mercado único, y la libre circulación de trabajadores, demandan esa política, que puede *acabar imponiéndose a los Estados desde Bruselas*.

CUARTO. El de los *textos internacionales* (Convenios, Recomendaciones, Declaraciones institucionales...) en los que se trazan las *directrices políticas comunes para futuras reformas*.

Aquí radica, sin lugar a dudas, el dato más estable y exigente de cuantos han de ser considerados por los legisladores internos; las líneas maestras, en suma, de la previsible futura política de protección social comunitaria europea.

4. El encargo recibido ciñe el estudio a las *pensiones de vejez* o jubilación en sentido estricto, excluyendo cualesquiera otras modalidades de pensiones (las de *invalidez* y las de *viudedad*, así como las contributivas de supervivencia en favor de *familiares distintos* a la viuda y huérfanos) que, sin embargo, *recaen preferentemente sobre la población de mayor edad*. (Es de anotar su configuración frecuente en los ordenamientos europeos, y excepcionalmente también en España, como pensiones de vejez *anticipadas* o *revertidas*, es decir, reversibles en favor de familiares no asegurados de cierta edad y económicamente dependientes). Se exceptúan también de consideración, por el mismo motivo, las *ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas*, cuyo régimen jurídico general las emparenta con la protección contra el *desempleo* antes que con la de vejez, si bien toma como pretexto precisamente la edad avanzada de sus beneficiarios.

Esas limitaciones temáticas demandan un estudio *complementario* para cerrar con él todo el panorama de los modelos de cobertura de las necesidades

económicas de los ancianos en España. En defecto de tales estudios adicionales, el ambicioso proyecto de la FUNDACION (conocer el cómo y el cuánto del gasto social en favor de la tercera edad) resultaría empequeñecido y falseado; los ancianos, en efecto, son *destinatarios preferentes* –incluso en la intención del legislador, aunque más en las legisla-

ciones europeas comparadas que en la española– de tales otras pensiones y prestaciones ajenas a las de vejez estrictas.

Por esa razón, el estudio acoge algunas anotaciones –simplemente orientativas– acerca de esas otras cuestiones ajenas a su directa atención.

PARTE GENERAL: LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA Y SU REFORMA

I. Panorama crítico de la jubilación en España; la inadaptación de sus instituciones al cambio de las circunstancias socioeconómicas y políticas

5. La renovación de los propósitos de cambio de la Seguridad Social y, en ese marco, de su subsistema de pensiones, ha pasado estas fechas al *primer plano* de las preocupaciones sociales, como consecuencia del denominado «Pacto de Toledo», alcanzado en el seno de la *Comisión Parlamentaria* creada para ese fin hace ahora cerca de dos años.

La Seguridad Social es —sin duda alguna— uno de los *temas políticos más representativos* del siglo que ahora termina. Sus instituciones todas —organizativas, asistenciales, financieras, gestoras...— mantienen todavía muchas de sus reconocidas potencialidades en orden a la *renovación* de los fundamentos del orden social y a la *transformación* de las costumbres y los modos de vida comunitarios. Conservan aún —cien años después de su irrupción histórica— el calor y aun el fervor populares. Su arraigo es tal, sobre todo en el seno de las sociedades europeas, que únicamente se habla de ella cuando se la siente amenazada o si se cuestiona su porvenir.

La Seguridad Social es, pues, un *factor natural* (su ausencia no es siquiera imaginable) en el orden presente de convivencia de Europa.

De ahí la *perplejidad* de las diferentes opciones políticas (sean de izquierda, de derecha o ambidiegstras) para *asumir y orientar* la reforma sistemática y profunda de esas instituciones. Es cierto que la brusca interrupción de la expansión económica ha desdibujado el *consenso social* sobre el que la Seguridad Social se ha expandido y ha madurado en el pasado. Pero la ciudadanía (los electores, en definitiva) no parecen aceptar otras iniciativas de cambio distintas a la de *mero ajuste* de sus instituciones a los *datos circunstanciales de la economía* y a su rostro más en la sombra: el de la *dimensión real de las necesidades sociales* en cada momento. En la perspectiva política pura, parece renovarse la idea

originaria de que la Seguridad Social es un extraordinario *instrumento de supervivencia* del régimen de economía liberal; más aún, de que en ella reside la clave para hacer posible la convivencia entre los fundamentos del capitalismo y los principios que sustentan el ideal democrático.

La consecuencia es que la reforma de los sistemas nacionales europeos de Seguridad Social, y la de sus subsistemas de pensiones, se asume como una *operación delicada*: se trata nada más que de *redimensionar* sus prestaciones, y de *reajustar* sus estructuras organizativas, gestoras y financieras básicas.

Ambas pretensiones pasan en todas partes por una «*socialización*» relativa de la Seguridad Social; es decir: por un cierto *retroceso* de su actual componente público, acompañado del *progreso en paralelo* de esquemas solidarios parciales (de empresa, territoriales, corporativos...), y de la aparición de una incipiente *diversidad de contenidos* prestacionales optativos.

6. Todo lo anterior (perplejidad política, resistencias sociales, fluidez de opciones, modestia reformista...) resulta claro ante el *panorama europeo*; lo resulta también a la vista de los *años recientes de la Seguridad Social española*. Y, muy en concreto, ante la lectura del ya citado «Pacto de Toledo». Después de un larguísimo proceso (más de quince años) de tanteos, intentos formales y medidas reformistas circunstanciales, este documento equivale —pura y simplemente— al *reconocimiento y aceptación de las dificultades* de esa empresa, y al compromiso de *sustraerla* al debate político y *ocultarla* al debate social.

De su insustancialidad de contenidos se obtienen sólo *tres ideas* nada originales (y nada precisas), aunque en todo coherentes con lo que lleva haciéndose —bien que de manera poco clara y a veces contradictoria— en estos años pasados:

1.º Reducir los *importes iniciales* de las pensiones (tomando en cuenta un número mayor de años para el cálculo de la base reguladora);

2.º Profundizar en un *modelo organizativo mixto* de la protección (público para las «pensiones mínimas» básicas, y privado para las «sustitutorias de rentas» o profesionales); y

3.º Trasvasar al sector *privado* parte de las tareas que cubren las pensiones públicas actuales (entidades de seguros y financieras, y mutualidades de previsión social), concediéndoles *la organización y la gestión* del sector complementario así recreado, y dotándole de importantes *fondos públicos* (vía gastos fiscales, sobre todo) para la realización de esa tarea.

7. Pero la verdadera cuestión, en la perspectiva política estricta (después se analizarán sus problemas técnicos e institucionales) reside en las *dimensiones* del gasto en pensiones, y en su *control* (formal y de eficacia; administrativo y político).

El primero de esos dos asuntos —las dimensiones del gasto social— ha merecido una *valoración negativa* cerrada, general y sostenida por parte de los responsables de la política económica y, en general, de los cultivadores de la Economía. No obstante, las *decisiones parlamentarias* que le afectan no coinciden con aquella apreciación, ni tampoco coinciden con ella las iniciativas de las Autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Así lo evidencia la *explicación oficial* (JIMENEZ) acerca de los *objetivos básicos* del Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social para 1995. Se alude en ella a la «*absoluta prioridad* que en el conjunto de los gastos del Estado se otorga a la protección social». Como prueba de esa prioridad, el SECRETARIO GENERAL PARA LA SEGURIDAD SOCIAL invoca el hecho de que «... en un *marco presupuestario general de austeridad y rigor*, la Seguridad Social gastará durante 1995 diez billones ochocientos noventa y tres mil doscientos cuarenta y cinco millones de pesetas, un 9,3% más que en el pasado ejercicio».

En resumen, el gasto previsto en *pensiones* contempla cerca de 6 billones y medio de pesetas, de los que sólo ciento setenta y ocho mil millones se destinan a las *no contributivas*. No obstante, estas últimas experimentan un crecimiento con respecto al año inmediato anterior del 21,9%.

El *total de prestaciones económicas* (es decir, las relacionadas con la protección familiar y la enfermedad, la maternidad, además de las pensiones por vejez, supervivencia e invalidez) suma un coste de

siete billones largos de pesetas, equivalentes al 65,61% del presupuesto general.

Desde luego, esos datos muestran que la Seguridad Social es un *agente o protagonista económico* de la máxima relevancia, capaz de interferir poderosamente en la marcha de la economía nacional y en sus resultados. Pero *no son datos alarmantes, ni en términos relativos ni en términos absolutos*.

En el concreto *plano internacional*, prioritario para el enfoque crítico asumido en este estudio, cabe destacar que el gasto social español está *por debajo de la media* de los países de la Unión Europea, donde se sitúa en cuotas próximas a las de Portugal, Grecia e Irlanda. Equivale aproximadamente a *2/3 de esa media europea*.

Según datos del SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), publicados en 1994, los *gastos corrientes de protección social* del año 1992 representaron un promedio del 27,1% del PIB a precios de mercado. En ese mismo año, el porcentaje de España era del 22,5% (es decir, el 83% del *promedio comunitario*). El porcentaje más alto lo registró Irlanda, con el 33,0%, y el más bajo Portugal, con el 17,6%.

La comparación del gasto de protección social en porcentajes del PIBpm es la más usual y socorrida, pero no es muy satisfactoria, ya que en las etapas bajas del ciclo económico los porcentajes resultan más altos y a la inversa, en las etapas altas son más bajos, sin que esto signifique forzosamente ascenso o descenso del gasto correspondiente (el social, en este caso). De ahí que se puedan obtener resultados más fieles utilizando como patrón de medida unidades de *Paridad de Poder de Compra (PPC)* por habitante a los precios de un cierto año. Así, el promedio de los Doce dedicó en 1980 a protección social 2.286,4 unidades de PPC por habitante, y en 1992, 3.291,4; lo que representa, en esos doce años, un incremento del 43,96%. El gasto de España fue de 1.220,0 unidades en 1980 y de 2.054,4 en 1992, con un incremento del 68,39%. Lo cual significa que *España, en 1992, no había alcanzado aún el promedio europeo de 1980*.

8. Ante ese panorama, la respuesta a la cuestión planteada, contra lo que suele decirse, debe ser negativa; *no existe tal pretendido exceso de gasto*.

Y menos, si la valoración se contrae a la específica rama protectora de pensiones.

1.º Cuatro datos relativizan su importancia, valorándolo en *términos absolutos*:

– Las pensiones públicas españolas *no garantizan* –al menos las de valores medios y altos– ni siquiera el porcentaje inferior de sustitución de rentas de actividad (entre el 60% y el 75%) que BEVERIDGE recomendaba en su célebre «Informe». Así, la pensión media de jubilación en el Régimen General a finales de 1990 equivalía a *poco más del 45% del salario medio* de los trabajadores de la industria y los servicios, que son quienes precisamente componen ese mismo Régimen General.

Aunque ese indicador había mejorado algo en 1993, situándose próximo al 50%, ha sido más por efecto de la negativa evolución salarial que por el incremento de las pensiones; el importe de la *pensión media de jubilación*, en efecto, *no ha dejado de disminuir* desde 1980 (IEE).

– Estudios solventes de origen sindical denuncian que, en 1994, cerca del 70% de las pensiones tuvieran una cuantía inferior al *salario mínimo interprofesional*.

– Entre las características más sobresalientes de la *pobreza* en España destaca la de su particular incidencia sobre los ancianos, incluidos los pensionistas. *Más de un tercio* de estas personas se encuentra por *debajo del umbral de pobreza*, estimado según reglas de aceptación internacional en el 50% de la renta media por persona.

– La *asistencia sanitaria* dispensada por nuestra Seguridad Social, carente de los recursos y medios indispensables para asegurar una calidad mínima, es tan deficiente que ha movido a *más de cuatro millones de usuarios* a concertar, en régimen de *doble coste* (doble seguro o seguro acumulado) la atención de entidades sanitarias privadas.

2.º Pero, si se juzga en *términos relativos*, tampoco puede calificarse de excesivo nuestro gasto en Seguridad Social:

– El valor de la *pensión de vejez media*, expresado en porcentaje del PIB por habitante, es del 47% para España y del 62% para la media europea (CES);

– Las prestaciones sociales españolas significan un coste cuya participación en el P.I.B. es muy inferior al de la media europea, que *lo rebasa en aproximadamente un tercio* (SNELDERS);

– España, en fin, ocupa el *penúltimo lugar* entre los países de la OCDE en cuanto a *pensiones medias absolutas* (GOMEZ SALAS).

Conviene recordar en este marco comparatista que el tema de la *armonización de las cargas sociales* de las empresas es uno de los más sensibles en la constitución del *Gran Mercado Unico*, lo que permite adivinar la improbabilidad de que sean bien vistas en Bruselas medidas unilaterales internas reductoras del factor indirecto de esos gastos. Antes se han citado cifras globales que no dejan en el mejor lugar (en el socialmente más progresivo) a nuestra política de solidaridad social.

La *conclusión* obligada a la que todos esos datos conducen es a la de reconocer que: el gasto español en prestaciones de seguridad social para los ancianos *no es excesivo*, y que no es tarea fácil –por esa y otras razones de orden internacional– proceder en él a *reducciones sustantivas*.

9. Considerado críticamente el volumen del gasto en protección social, procede ahora valorar el *ritmo e intensidad* de su crecimiento en los años pasados, y aplicar sus conclusiones enjuiciando la política de reformas aplicada y su previsible continuidad.

Pues bien, el cuadro I, que se debe a la generosa colaboración de A. BARRADA, da idea cabal de ese desarrollo entre los años 1967 a 1992 (años, respectivamente, de creación del sistema protector vigente y último del que se dispone de información contrastada).

(Para el conjunto de todas las administraciones públicas, el cuadro computa la totalidad de los ingresos y de los gastos corrientes y de capital real, con exclusión de las operaciones financieras; para el conjunto de las acciones de protección social y para el Sistema de la Seguridad Social solamente

toma en consideración los ingresos por cotizaciones sociales reales y los gastos en prestaciones.)

1.º Pues bien, de 1967 a 1975, los *ingresos y los gastos totales de las administraciones públicas* fueron *moderados y equilibrados*, comparables, por estas dos características, a los del Japón por la misma época. En varios de estos años los ejercicios se cerraron con *superávit*, esto es, con lo que técnicamente se llama «capacidad de financiación»; el endeudamiento público era bajo y los intereses de la deuda muy llevaderos.

Desde 1975 hasta hoy, por el contrario, no ha vuelto a haber un ejercicio con «capacidad de financiación». El *endeudamiento* ha sido creciente, habiéndose superado en 1994 el límite de convergencia del Tratado de Maastricht: el 60% del PIBpm. Los *intereses* que se pagan por esta deuda alcanzan además tasas muy altas: del orden del doble de las que paga Alemania.

2.º Por contraste, el *gasto social global* ha experimentado una *evolución menos desfavorable*.

Debe advertirse que la protección social definida en el cuadro incluye, además de las funciones del SEEPROS, las de Enseñanza, y que no todo el gasto lo hacen las administraciones públicas. En 1967, sólo el 41,4% del gasto corriente de estas Administraciones se dedicaba a protección social. En 1975 este porcentaje se había elevado al 60,8%; en 1979 alcanzaba su cota más alta: 65,25%; en 1992 baja bruscamente al 58,79%.

Estos simples datos demuestran que *no es, pues, la protección social ni la única ni la más influyente partida del brutal y permanente déficit de las Administraciones públicas*: en 1975, con más del 60% del gasto público corriente dedicado a protección social, el ejercicio se cerró con un leve superávit. Y entonces no había ni un gasto considerable en desempleo ni jubilaciones anticipadas masivas.

En 1967, el gasto corriente en prestaciones de protección social era bajo y realizado, en más del 99%, por Administraciones públicas, y en más del 63%, por entidades del Sistema de la Seguridad Social. De 1967 a 1971 se registraron las tasas más fuertes de crecimiento de todo el período considerado: un 13,5% de tasa media anual. De 1971 a

1981 la tasa media de crecimiento anual fue del 8,2%. Pero el ritmo más bajo de crecimiento corresponde al período de 1981 a 1987, con tasa media anual del 2,9%. En el período 1987 a 1991 la tasa media anual de crecimiento se eleva al 6,5%, en buena parte como consecuencia del aumento del gasto en prestaciones por desempleo, generado, a su vez, por una política de fomento del empleo precario.

A lo largo de estos años, el peso de entidades distintas de las de las administraciones públicas en el gasto de protección social ha sido creciente. En 1967 no llegaban a administrar el 1% de éste. En 1975 dicho porcentaje rondaba el 3%; desde 1981 se sitúa en torno al 7% y el mayor peso en él lo tienen las indemnizaciones a los trabajadores por cese de la relación laboral (despido, jubilación anticipada, invalidez). El que casi la mitad de este gasto esté constituido por indemnizaciones por cese de la relación laboral muestra los efectos perversos de una política de empleo que ha fomentado la sustitución de empleo fijo por empleo precario, que ha aumentado el gasto en pensiones por jubilaciones anticipadas y el gasto en prestaciones de desempleo, y que pese a todo no ha sido capaz de reducir las tasas de paro.

3.º Veamos ahora, por último, el gasto del *Sistema de la Seguridad Social*.

En 1967, primer año del que se ofrecen datos en el cuadro, comenzó a funcionar el Sistema de la Seguridad Social, nacido de la Ley de Bases de 1963. Hasta 1979 estuvieron a su cargo las prestaciones por desempleo, de las que luego se responsabilizó al Instituto Nacional de Empleo (INEM). (Por lo tanto, los datos de los años posteriores en dicho cuadro no incluyen en el Sistema de la Seguridad Social las prestaciones por desempleo.)

Es importante subrayar que los gastos en prestaciones del Sistema, *hasta 1975, se cubrieron fundamentalmente con los ingresos por cotizaciones y que, desde entonces, esta cobertura no se logra, si bien hasta 1983 la tasa de cobertura supera el 90%, para descender luego vertiginosamente hasta situarse en torno al 70%*. (Es de advertir que, si bien desde el año 1987 en adelante las cuentas del Sistema no computan como cotizaciones las del INEM por de-

Cuadro I
LOS INGRESOS Y GASTOS DE PROTECCION SOCIAL Y DEL SISTEMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA DE 1967 A 1992 EN COMPARACION CON LOS
INGRESOS Y GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, EN PORCENTAJE
DEL PIB

AÑOS	ADMINISTRACIONES PUBLICAS				PROTECCION SOCIAL				SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL		
	Ingresos por cta. cte. y de capital real-A	Gastos por cta. cte. y de capital real-B	Gastos por cta. cte.	Cobertura de gastos por ingresos 100 A/B	Ingresos por cotiz. sociales reales C	Gasto en Prestaciones		Cobertura 100C/D	Ingresos por cotiz. sociales reales E	Gasto en prestaciones F	Cobertura 100E/F
						Total D	De las Admons. Públicas				
1967	21,65	20,99	20,63	103,17	6,51	8,60	8,54	73,53	6,27	5,40	116,16
1969	22,43	21,89	18,13	102,48	6,33	9,71	9,63	65,04	6,04	5,67	106,63
1971	23,37	23,92	19,87	97,70	7,45	11,78	11,46	63,29	6,88	7,05	97,64
1973	24,87	23,75	20,23	104,72	8,44	12,33	11,97	68,46	7,73	8,11	95,30
1975	25,72	25,68	21,93	100,17	9,72	13,73	13,34	70,81	9,09	9,05	100,38
1977	27,72	28,34	24,42	97,83	11,29	15,79	15,41	71,49	10,51	10,60	99,16
1979	30,10	31,78	28,75	94,71	12,50	19,21	18,76	65,09	11,46	12,51	91,57
1981	31,70	35,54	31,41	89,21	12,37	21,30	19,69	58,06	10,64	11,41	93,23
1983	33,22	37,81	32,97	87,85	12,23	21,03	19,56	58,16	10,14	12,54	80,83
1985	34,73	41,48	35,67	83,72	11,71	22,09	20,58	52,99	9,51	12,61	75,45
1987	36,93	40,85	34,88	90,42	12,10	22,05	20,59	54,86	9,32	12,28	75,90
1989	39,84	42,63	36,26	93,44	12,26	22,45	21,02	54,61	9,54	12,79	74,58
1991	P 40,71	44,65	38,18	91,19	12,87	24,52	22,92	52,51	9,88	13,54	72,96
1992	P 42,10	46,18	40,55	91,16	13,34	25,59	23,84	52,14	10,41	14,77	70,49

Bajo «Protección social» se comprende la cobertura por entidades públicas y privadas de los Servicios de Enseñanza y de todas las funciones del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), a saber: Enfermedad, Invalidez-incapacidad, Accidente de trabajo-enfermedad profesional, Vejez, Supervivencia, Maternidad, Familia, promoción del empleo, Desempleo, vivienda e Indigencia. En «Sistema de la Seguridad Social» está incluido, hasta 1979, el Desempleo.

Fuentes: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: *Contabilidad Nacional de España* (Bases 1970, 1980 y 1986). MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Anuario de Estadísticas Laborales* (varios años), Cuadros CSS y CIP; MINISTERIO DE TRABAJO: *Libro Blanco de la Seguridad Social*, 1977.

empleados y las bonificaciones de cuotas de programas de fomento del empleo, en el cuadro se han contado siempre como cotizaciones, porque lo son y por razones de homogeneidad.)

En 1967, las prestaciones del Sistema eran muy bajas, como consecuencia de un sistema de cotización sobre bases tarifadas iniciado unos años antes y progresivamente alejado de los salarios reales. A esta situación vino a poner paulatino remedio la Ley 24/1972, de 21 de junio, lo que en el cuadro se refleja en los porcentajes crecientes que su gasto en prestaciones representa sobre el PIBpm hasta 1979, pasando en doce años de un 5,40% a un 12,51%, para mantenerse a este nivel en los años siguientes (los mayores porcentajes de 1991 y 1992 se deben a la debilidad del PIBpm en estos años). Desde 1979, pues, puede decirse que el gasto en pres-

taciones del Sistema de la Seguridad Social se halla estabilizado.

Si se compara el gasto en prestaciones del Sistema con el del conjunto de las acciones de protección social se advierte que, de 1973 a 1979, se mantuvo en torno al 65% del total, pero que, con posterioridad a 1979 —es decir, desde que no administra las prestaciones por desempleo— se sitúa en torno a la cifra más baja del 56%.

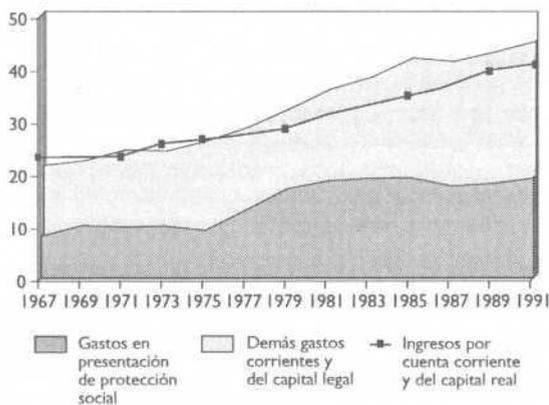
Por otro lado, si se compara el gasto en prestaciones del Sistema de la Seguridad Social con el gasto corriente del conjunto de las administraciones públicas, se comprueba que, desde 1985 en adelante viene representando en torno al 35% del total, que es lo mismo que representaba en 1971 (año en el que las prestaciones por desempleo, incluidas en el Sis-

tema, representaron, afortunadamente, muy poca cosa). Los porcentajes más altos, superando el 40%, se registraron de 1973 a 1979.

Otro detalle. En 1975, los intereses de la deuda del conjunto de las administraciones públicas representaron el 14,05% del gasto en pensiones del Sistema y el 15,94% del gasto en asistencia sanitaria. En 1992, los intereses de la deuda del conjunto de las administraciones públicas representaron el 51,87% del gasto en pensiones del Sistema y el 84,58% del gasto en asistencia sanitaria. Y, conviene advertirlo, el endeudamiento que ha generado estos intereses no se ha contraído para pagar prestaciones sociales.

En suma, puede comprobarse en el cuadro que la *participación de los gastos de Seguridad Social en el gasto público total se ha mantenido, con escasas oscilaciones, durante todo el periodo considerado*. Por el contrario, los *ingresos públicos han aumentado muy sensiblemente, y el propio gasto público total también lo ha hecho intensamente*. El gráfico 1 da una idea clara de que, en su comparación, los gastos de protección social han sido los de *comportamiento más estable y más contenido*.

Gráfico 1
INGRESOS Y GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PORCENTAJES DEL PIBpm



Fuente: Atlas Nacional de España.

Tienen mucho que ver con ese dato las numerosas *medidas reductoras* de las prestaciones sociales aprobadas en esos mismos años, y de las que se tratará luego con algún detalle; el *efecto de contención* considerado es, en todo caso, una buena prueba de que los *métodos de control del gasto social aplicados en España* son francamente eficaces, ya que no es la misma la experiencia europea.

10. Así, pues, cabe asumir —contra la opinión más extendida— que el gasto español en atenciones sociales es *moderado*, y que su evolución no ofrece síntomas de progresivo descontrol.

Pues bien, ambos factores obedecen a la reciente creación de un cuadro completo de *medios de control* de ese gasto, y a la adopción —consecuente con la información periódica que esos medios facilitan— de *medidas* de freno y reductoras, de las que se trata sumariamente en páginas posteriores.

Unos y otras, en fin —medios y medidas de control—, vienen sirviendo eficazmente al *propósito político preferente* (tímida y vergonzantemente apuntado en el «Pacto de Toledo») de limitar gradualmente las proporciones del sector público de protección social, dejando margen para la iniciativa privada.

Después se verá dónde residen las *coincidencias* y *discrepancias* entre ese objetivo político interior y los que informan las políticas activas de reforma europeas. Antes conviene una valoración resumida de los medios de control aquí aplicados.

11. Es precisamente este asunto de los *medios de control* disponibles el que ha sido mejor resuelto por el legislador español. De hecho, pocos países europeos han sometido a la Seguridad Social, como sí ha hecho España, a los *medios de control financiero ordinarios del Estado* (FERNANDEZ PASTRANA). Sin duda, cabe apreciar aquí una de las principales razones de la que antes se ha juzgado como positiva evolución del gasto social en estos años de crisis.

España ha sido, en efecto, quien primero y del modo más completo ha sometido *formalmente* a control (de legalidad, pero también de eficacia) los gastos de Seguridad Social. Desde 1977, nuestro

país dispone de un *cuádruple control* legalmente establecido en relación con tales gastos:

— el que resulta de la reforma de la Ley General Presupuestaria (art. 151), donde se sienta el principio armonizador de someter la *actividad interventora del Estado* con respecto a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social a una *norma conjunta* de los Ministerios de Economía y Hacienda y Trabajo y Seguridad Social;

— el *control financiero* que resulta de la misma reforma legislativa (arts. 17,1 y 18);

— el *control de eficacia* que aparece en el número 2 del artículo 17 citado, que dispone que este se ejercerá «mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas»; y

— el fundamental control que resulta de la incorporación de la Seguridad Social en los *Presupuestos del Estado*. En su virtud, la *cuantía y orientación* de los gastos en prestaciones sociales, así como las *correcciones* anuales que a esa cuantía y orientación convengan, se *definen y aprueban* por las Cortes Generales, quien los valora y ajusta en el *marco general* de actividad económica del Estado. Como anota FERNANDEZ PASTRANA, se trata de «un hito no sólo en la historia de la Seguridad Social española, sino en la de todos los sistemas de Seguridad Social comparados». No es nada frecuente, en efecto, distinguir en el paisaje europeo otros país donde el *Parlamento* decida los gastos de la Seguridad Social, donde la *Intervención General del Estado* disponga de competencias fiscalizadoras inmediatas sobre la ejecución de esos gastos y, en fin, donde actúe la presencia vigilante del *Tribunal de Cuentas*.

En resumen, el legislador español ha dispuesto donde debe —en el Parlamento— las facultades decisorias acerca de los *límites y distribución* de los gastos de Seguridad Social, y ha decidido un *cuadro completo* y el *más idóneo de medios* para el control del cumplimiento de las decisiones parlamentarias al respecto, que coincide con los *ordinarios del Estado* para supervisar su propia actividad financiera.

Las *ventajas* de la nueva situación se perciben con más claridad si se ponen en relación con los aspectos críticos de la precedente (la cual es, en términos generales, la que caracteriza a los sistemas europeos comparados). Así:

— se ha resuelto la anterior *estructura excesivamente atomizada* de las partidas de gasto, que dificultaba su *control unitario y uniforme*, así como la elaboración de *proyecciones económicas sistemáticas generales y globales*;

— se ha resuelto también la antigua *limitación a las operaciones corrientes* de las previsiones presupuestaria, que dañaba el importante principio de universalidad presupuestaria y, por consecuencia, restringía el ejercicio del control presupuestario;

— se ha superado la anterior absoluta *independencia* entre las previsiones económicas de la Seguridad Social y la programación de la actividad financiera del Estado, que originaba repercusiones negativas para ambas;

— se ha abierto al *debate político* la partida de sus gastos, que antes se aprobaban al margen de las Cortes y previa *consulta meramente rutinaria* a la Administración de tutela y a los Organos colegiados de Gobierno de las Entidades Gestoras;

— se ha *unificado una intervención antes fragmentada* por Entidades, y servida por órganos independientes y cuerpos plurales de funcionarios especialistas; y

— se ha facilitado la superación de una *contabilidad antes meramente de gestión*, ampliando sus prestaciones en las direcciones y con los criterios propios de una contabilidad presupuestaria.

12. Veamos, para terminar este punto, las *medidas de control* aplicadas, así como su coherencia en el contexto europeo.

En Europa, los *planteamientos reformistas concretos* se contraen a la elección entre los dos términos de esta alternativa: la de *recortar* (en extensión e intensidad) las prestaciones sociales; o la de *privatizar* (en todo o en parte) la organización y la gestión de esas mismas prestaciones.

La explicación comparada de las *políticas activas de reforma europeas* (sus planteamientos básicos y sus principales orientaciones comunes) puede resumirse en los cinco siguientes puntos:

—Las sociedades europeas coinciden en la apreciación de que, desde sus orígenes (a finales del pasado siglo) hasta nuestros días, la Seguridad Social no ha variado para nada en su *sustancia*. Sólo en sus *dimensiones*.

La experiencia enseña que se trata de una institución *flexible y cambiante*; perfectamente adaptable a las circunstancias.

La percepción europea del «problema» es la de que el futuro de la Seguridad Social debe consistir en una *dosis distinta* de su presencia en la vida comunitaria, ajustada tanto a la situación social cuanto al desarrollo económico del momento. Pero no que deba desaparecer, ni siquiera que haya de ceder en su protagonismo político.

—En su *concepción global*, las reformas se enmarcan en una *operación retrospectiva*: la de reducir las dimensiones actuales de la Seguridad Social, aproximándolas a sus límites originarios.

Ni las condiciones sociales, ni la economía, son ya favorables a su continuada expansión.

—Las *medidas reformistas* concretas se inscriben, según cada país y cada momento, en una de estas dos *vías opcionales* o alternativas (en gran medida excluyentes): la de *reducción asistencialista* y la de *privatización gestora*.

Se trata de recorrer, esta vez en dirección inversa, las dos vías de progreso de la Seguridad Social durante los años —los 60 y 70— de su «construcción exaltada» (Consejo de Europa).

—Donde hubo excesos asistencialistas, se procura la reducción de prestaciones. Los países donde la publicación gestora alcanzó grados mayores, proceden a privatizar ese aspecto de la configuración de sus regímenes protectores. Los ajustes son, pues, coherentes con los «excesos» respectivos.

—El resultado global del proceso de reformas aspira a producir *severas limitaciones* en las propor-

ciones del sector público de protección social europeo, dejando amplio margen para la *iniciativa privada en una doble función*: la *complementaria* de las prestaciones públicas básicas y la *gestora colaboradora o delegada* de esas mismas prestaciones obligatorias.

Como ya hemos anticipado, la *política española* de reformas participa en lo esencial de la orientación común europea. No obstante, parece desestimar su *concepción selectiva*. Las medidas españolas avanzan *simultáneamente* en la dirección de los dos elementos de la alternativa europea; respectivamente, los de *reducción asistencial* y *privatización gestora*.

No se limita a facilitar la gestión privada de las prestaciones sociales obligatorias públicas, sino que alcanza a privatizar también a las *propias estructuras protectoras*. Parece tratar de favorecer a los regímenes de previsión privados, incluso a los que se basan en una opción individual, por encima de la defensa de los regímenes públicos. De hecho, consiste en la *sustitución progresiva de prestaciones públicas por prestaciones privadas*.

Por otra parte, procede a *extender de manera ilimitada* tanto los cauces como los contenidos de la colaboración privada en la gestión de las prestaciones públicas residuales (o reducidas). En particular, muestra una preferencia clara por las instituciones colaboradoras *lucrativas*.

Después se incluyen numerosos ejemplos de medidas ya adoptadas que permiten afirmar que vivimos en España un discutible proceso de *doble privatización*: el que afecta a la *gestión de las prestaciones públicas*; y la más compleja vía de *reducir* primero esas mismas prestaciones para facilitar —con ayudas fiscales paralelas— que la porción reducida se cubra después por la iniciativa privada en calidad de prestación libre y voluntaria de carácter complementario.

13. La política de reformas —la general de prestaciones y la de pensiones en concreto— exige planteamientos *más amplios y rigurosos* que los hasta ahora conocidos. Importa tanto o más la percepción de las *insuficiencias y disfunciones intrínsecas* de la política de protección social que sus *efectos sobre*

la política económica general, con ser estos relevantes y merecedores de la máxima atención.

La páginas que preceden muestran, en efecto, que, los problemas a resolver no son sólo de naturaleza económica. Son sobre todo, problemas de *alcance organizativo e institucional*. Y es tal la trascendencia de estas cuestiones en orden a la eficacia y eficiencia del sistema protector, que su solución puede aportar *mejoras inmediatas* también en el orden económico-financiero.

En España, los institutos para *garantía de medios de vida de las personas ancianas* son muchos, de diversa naturaleza (pública y privada, asistencial y asegurativa, en servicios y en prestaciones dinerarias, de ámbito general o territorial...), y manifiestamente *descoordinados*. Carentes de una concepción unitaria, que contrasta con el planteamiento constitucional al respecto, esos diversos institutos se resienten gravemente en su eficiencia y eficacia.

El conflicto de las pensiones se observa en cualquier dimensión en la que éstas se consideren. En el ámbito público estricto son de ver numerosas duplicidades, solapamientos, discriminaciones carentes de cualquier justificación objetiva... Cabe decir que, en la mayoría de los casos, sus desajustes obedecen a intereses corporativos, rutinas político-administrativas o prejuicios sociales que sobreviven a las razones históricas que dieron vida a las respectivas instituciones. Algo parecido sucede en el panorama privado, donde la tipología institucional es tal, y tan contradictoria su regulación normativa, que requiere una armonización interna capaz de facilitar su presencia en el ámbito europeo comunitario y de propiciar su coordinación con los institutos paralelos que han de operar en el Gran Mercado Interior. En fin, el debido acoplamiento entre las instituciones de previsión básicas (legales y obligatorias) y las complementarias (voluntarias y libres) está aún por desarrollar; la legislación del Estado ni se ha planteado ese acoplamiento ni la debida articulación de estas últimas entre sí.

Se necesita, pues, la doble tarea de *identificar o catalogar* toda esa variedad institucional existente, y estudiar las metodologías más convenientes para *integrar su funcionamiento* (sin merma, naturalmente, de la libertad y voluntariedad que caracterizan a

los institutos privados, que admiten cierta interferencia pública armonizadora y coordinadora por vía fiscal).

En la realización de esas tareas va a considerarse, como contraste y como referente al tiempo, el panorama europeo comparado y, eventualmente, las experiencias de otros países pertenecientes a la OCDE. También, y sobre todo, consideramos los objetivos de armonización internacional sentados al respecto por la UE y por otras instancias europeas.

Como se ha anotado, el contenido de la reforma debe extenderse, aunque sólo sea sumariamente, a todo el horizonte (objetivo, subjetivo e institucional) que la Constitución define unitariamente en su artículo 41: regímenes públicos contributivos y no contributivos, regímenes especiales —de clases pasivas y exceptuados, entre ellos— y de pensiones de guerra y asimiladas, planes y fondos de pensiones, regímenes de empresa, y de mutuas y mutualidades...

Esa es la tarea que puede promocionar una política de reformas coherente y eficaz, además de comprensible y probablemente asistida por la opinión general. En parte, y muy pálidamente, las páginas del «Pacto de Toledo» se refieren a ella cuando proclaman el tópico de la *eliminación de «regímenes especiales internos»* del sistema protector, al tiempo que alientan el desarrollo de *regímenes complementarios*.

2. El proceso de reformas en curso; fases y antecedentes inmediatos

14. La reforma de la jubilación en España no es sólo un proyecto político, más o menos definido. Es, también, un *rosario de medidas de hecho*, en ocasiones contradictorias, preferentemente orientadas a *estabilizar* sus costes. Así se desprende de las páginas del «Pacto de Toledo» en las que, sin embargo, trasluce una discutible *orientación autojustificativa o propagandística*: ni los hechos son exactamente como allí se describen, ni su valoración resulta muy objetiva.

Toda la descripción de las políticas previas a la década de los ochenta puede ser discutida. No obstante, importan aquí sólo las medidas *más recientes*, las adoptadas después de aprobada la Constitución. Una *visión menos interesada* de esos antecedentes podría ser la que sigue.

15. Desde luego, en los recientes años ochenta, el sistema preconstitucional de la Seguridad Social española ha padecido un *intenso y prolongado acoso reformista*.

Su *impulso* obedece a la convicción generalizada de que sus viejas instituciones dificultaban gravemente la «modernización» del país —entendida como una aproximación a Europa— y la *liberación de la economía*.

Las coincidencias sociales y políticas producidas esos años en la *crítica global* del sistema protector no se mantienen, sin embargo, cuando se aborda el análisis concreto de cada una de sus instituciones (organizativas, financieras, asistenciales, administrativas...). En particular, *dos temas esenciales dificultan el consenso general pretendido para fundamentar sobre él la gran reforma*; a saber:

1.º de una parte, los términos de la *eficacia social (o asistencial) de sus prestaciones*, materia que se cuestiona con sordina y sin ninguna convicción por los Sindicatos; y

2.º de otra parte, los *márgenes de participación de la iniciativa privada* en la realización de la previsión social, cuestión que se plantea sin concesiones ni reservas por las organizaciones patronales.

La firmeza de las posiciones encontradas no impide que, con el *cambio de las circunstancias políticas y socioeconómicas* producido en el centro de la década, se manifiesten algunas *diferencias en el ritmo, en los métodos y en el alcance mismo de la reforma pretendida*.

En su *primera mitad* se aspiraba a una *reforma completa y socialmente concertada* de la Seguridad Social. Las urgencias provocadas por la transición política, y las derivadas de la crisis económica, alentaban los esfuerzos para hacer de ella, además, una *reforma inmediata*.

Domina en esta primera mitad de la década un cierto *idealismo reformista*. El cambio de la Seguridad Social se plantea como un «asunto de Estado»; más aún, como una condición necesaria para completar la reforma democrática (descentralización política y administrativa, participación social...) del Estado mismo, en cuanto agente responsable directo de la realización de la Seguridad Social. Se convoca, en consecuencia, y desde el Gobierno, a todos los partidos políticos y a los interlocutores sociales para *conocer sus opiniones y sus intereses*. Se encarga a los expertos y a los profesores universitarios la elaboración de *estudios críticos neutrales* sobre el estado de la cuestión debatida. Se proclaman oficialmente, en fin, *plazos y objetivos* para la reforma, la cual se vincula directa y expresamente con el desarrollo de las *previsiones constitucionales* y con los resultados del *diálogo tripartito y de la concertación política*.

Pero tanta y tan noble ambición no produce sino *frustraciones*. Así, se cuentan por fracasos todos los intentos formales habidos —1981, 1982, 1984— para alcanzar una reforma de esas características.

Por el contrario, la *segunda mitad* de la década afronta —y consume— una *reforma parcial y fragmentaria* del viejo sistema protector, muchas de cuyas instituciones permanecen aún intactas, o sólo superficialmente revisadas.

Una reforma, por otra parte, *desordenada y dispersa*, cuyas medidas principales responden a *iniciativas diferentes*, se asumen en *tiempos distintos* y se aprueban en una *sucesión inapropiada*.

Una reforma, en fin, *impuesta o escasamente negociada*, en la que alguna de sus determinaciones colisiona frontalmente con las aspiraciones sociales más repetidas.

Se trata, en suma, de un *auténtico proceso de reformas, abierto, oportunista a veces, y desde luego no declarado*. Para su desarrollo, la acción política busca y renueva sus razones en el *pragmatismo y la eficacia*. Todo lo contrario que en la frustrada fase precedente.

Pero, en todo caso, cabe descubrir en ese proceso una triple y permanente dirección de cambio; a saber:

1.º La pretensión de reducir moderadamente la intensidad protectora de la rama pública de prestaciones, con el propósito múltiple de disciplinar de diferente modo los gastos de las empresas, de liberalizar parcialmente su administración y de contener su influencia en el déficit público;

2.º La experimentación de formas menos estilizadas de organización y gestión de los servicios, con objeto de mejorar su calidad y aligerar su coste, y, por último,

3.º La revisión de los fundamentos de la estructura solidaria del sistema protector, simplificando su organización interna en regímenes, e incorporándole algunos de los regímenes estatutarios externos, exceptuados por la legalidad precedente de pertenencia a la organización pública gestora.

La combinación de esos tres propósitos descubre una política de revisión sistemática de las proporciones del sector público de la Seguridad Social, ajustando sus prestaciones a la doble medida de su naturaleza contributiva (con la eliminación consiguiente de las «cargas indebidas» de alcance asistencialista preexistentes) y de su finalidad básica, o mínima o de mera subsistencia (con la eliminación, mediante el establecimiento de topes máximos, carencias cualificadas, reglas anticúmulo..., de los posibles «excesos» de protección existentes).

16. Pues bien, de todas esas características participa, sin duda, la reforma experimentada en estos años por el subsistema de las pensiones de la Seguridad Social. Más aún, la reforma de las pensiones es paradigmática de esa política general de cambios moderadamente reductora y privatizadora en lo sustantivo y dispersa, abierta y escasamente negociada en lo formal.

Cuatro nuevas leyes configuran la situación actual y las perspectivas de futuro del subsistema de pensiones de la Seguridad Social española: la de Ordenación del Seguro Privado; la de Planes y Fondos de Pensiones privadas; la de Reforma de las Pensiones Públicas, de 1985; y la de Pensiones No Contributivas.

A través de ellas, se reduce la intensidad de las pensiones públicas u obligatorias; se extiende esa misma protección pública a todos los ciudadanos, con independencia de su condición activa o no profesional; y se promocionan las pensiones privadas de carácter libre y complementario, sobre todo las de finalidad lucrativa.

Tres asuntos vinculados, desde luego, al mandato del art. 41 de la Constitución, e incluso al modelo de pensiones vigente en Europa desde BEVERIDGE. Pero en los que cabe distinguir algunas lagunas y ciertas graves desviaciones.

Vayamos por partes, y dediquemos unas páginas al comentario y observaciones más generales que merecen cada una de esas nuevas ramas de pensiones —las no contributivas y las complementarias— y la nueva fisonomía de la rama de pensiones contributivas preexistentes.

Para empezar, conviene subrayar que el nuevo modelo de pensiones, concebido en su globalidad, se inspira en el art. 41 de la Constitución, y que ésta no hace otra cosa que aceptar, con varias décadas de retraso, las tesis de BEVERIDGE, expandidas antes por gran parte de Europa.

Con esa inspiración, la rama de pensiones obligatorias contributivas básica pasa a concebirse como algo deliberadamente incompleto.

La plena liberación de las necesidades sociales mediante el juego de un régimen de pensiones suficientes y generalizadas a toda la población es un objetivo constitucional para cuya consecución aquella rama tradicional de pensiones contributivas obligatorias requiere la ayuda de otras intervenciones públicas y privadas.

Las suyas son un conjunto de prestaciones sociales con un limitado alcance objetivo («riesgos cubiertos») y subjetivo (personas protegidas). Por otra parte, sus beneficios se prevén con una intensidad protectora elemental o básica (mínima en cierto modo, aunque suficiente en todo caso). De ahí que tales prestaciones estén necesitadas de suplemento y que deban ser complementadas por otras vías.

La necesidad de suplementos es consecuencia inevitable de sus propios fundamentos técnicos. Con-

forme a tales fundamentos, la Seguridad Social básica sólo alcanza a las *categorías activas* de la población (y aun, de entre éstas, sólo a las que disponen de ocupación efectiva y pueden, por tanto, ser cotizantes) y únicamente a algunos «*riesgos sociales previamente tipificados*». Por otra parte, su protección se condiciona no simple y directamente a la aparición de la necesidad social prevista sino también a la coincidencia en el sujeto solicitante de ciertas *cualificaciones instrumentales de naturaleza administrativa* (afiliación, alta...) o *económico-financiera* (cotizaciones previas de cierta duración o «*carencia*»).

Por su parte, la *función complementaria* se explica por el *carácter limitado* de las prestaciones básicas de los regímenes legales, limitación que hace referencia, no a los mínimos vitales o de subsistencia, sino a las *rentas de actividad individuales*, de las que tales prestaciones son un sustitutivo parcial.

Esa limitación, a su vez, es consecuencia de una *clara voluntad política* que entronca directamente con los planteamientos de BEVERIDGE: «La Seguridad Social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el individuo; el Estado, al organizar la seguridad económica, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar campo abierto y fomentar la *acción voluntaria* de cada individuo encaminada a lograr para sí y para su familia algo más que aquel mínimo.»

Suplemento y complemento de la Seguridad Social contributiva básica son, en consecuencia, *elementos indispensables* en la construcción del nuevo régimen de pensiones.

Cabe concluir, en síntesis, que la reforma valora en la Constitución el propósito de *reequilibrar* las funciones de las pensiones obligatorias básicas – contributivas y no contributivas– y las complementarias voluntarias. Para ese nuevo equilibrio, la legislación ordinaria define vías de acción diversas:

1.º La *absorción* por la Seguridad Social institucional de parte de los contenidos pensionísticos tradicionales de la institución paralela de la *Asistencia pública* (en esa línea la Ley de Pensiones No Contributivas prevé la *desaparición por atrofia* –efecto después acelerado por posteriores Leyes de Pre-

supuestos– de las pensiones de vejez e invalidez del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social, y de las pensiones asistenciales por minusvalía); y

2.º La *cesión controlada* a la iniciativa privada, por parte de la Seguridad Social obligatoria, de algunos palmos de su propio terreno (así, por ejemplo, los que resultan de la reducción de los importes iniciales de las pensiones públicas, o los que traen su origen del reciente establecimiento de «*topes máximos*» de pensiones, y de las nuevas normas «*anticúmulo*»).

17. Las mencionadas son las *razones esenciales, permanentes, conceptuales o constitutivas*, que explican la reciente evolución de las pensiones en España, y su compleja trama organizativa. Pero, junto a ellas, diversas otras *razones coyunturales y de oportunidad* justifican la aparición, *precisamente ahora*, de las pensiones no contributivas y de las pensiones libres complementarias; fenómenos, por lo demás, comunes en el contexto europeo aunque, eso sí, no se presenten en todas partes con la misma urgencia, el mismo orden, ni intensidad idéntica.

1.º *Dos causas principales* han provocado la aparición y desarrollo inmediato, en la actual coyuntura europea, de las *pensiones públicas no contributivas*. Esas mismas razones explican la creación en España de ese tipo de pensiones.

– En primer lugar, las *urgencias sociales provocadas por la duración y la intensidad de la crisis económica*.

La multiplicación de los *no asegurados* (los altos porcentajes de trabajadores por cuenta ajena y propia dependientes de la «*economía sumergida*»), de los *infraasegurados* (los numerosos colectivos de asegurados intermitentes y de asegurados parciales por razón de la fragilidad de sus empleos) y de los *inasegurables* (los crecientes contingentes de pobres y marginados que «*viven fuera o en la frontera misma de la economía de mercado*») es, probablemente, una secuela duradera de la interminable crisis económica.

En esas circunstancias, la Seguridad Social no contributiva se ofrece como la *única respuesta posible* de los Gobiernos a la marginación y la indigencia que acompañan, en nuestras sociedades pro-

ductivistas en transición, al *paro masivo*, al *empleo irregular* y a la *precariedad del trabajo*.

—En segundo lugar, la proliferación en Europa de los regímenes de protección social no contributivos se debe a la *propia crisis económico-financiera de la Seguridad Social contributiva o asegurativa*: la disminución de sus cotizantes, debida a la crisis de empleo, coincide con el incremento de sus beneficiarios (empleados, jubilados anticipados...), lo que obliga a *endurecer* los requisitos que condicionan el acceso a la conservación de sus derechos.

Las políticas gubernamentales destinadas a resolver esa crisis financiera interna (denominadas con el eufemismo de «políticas de racionalización») han tenido como efecto inmediato la *expulsión de la protección contributiva* de un contingente numeroso de necesitados sociales. Ante los efectos y las reacciones frente a esa generalizada reducción de los niveles de protección social contributivos o asegurativos, los Gobiernos se han visto obligados a combinar tales reducciones con la creación o la renovación de prestaciones no contributivas, dadas sus características de coste y financieras comparadas (importes mínimos o de subsistencia de sus prestaciones, carácter periódicamente revisable de la concesión de éstas, sometimiento de la protección a la «prueba de necesidad» o «condición de recursos», financiación fiscal...).

2.º Su *regulación positiva*, por último —la de esa modalidad «no contributiva» de pensiones—, presenta en España *cuatro defectos* que, probablemente, puedan resolverse en el futuro, una vez consolidadas:

—En primer lugar, no se satisface en su regulación el *principio constitucional de suficiencia* (o, lo que es lo mismo, de objetivación en el señalamiento de los «niveles mínimos de subsistencia» que deben ser atendidos). Por el contrario, *su cuantía se fija libre y descomprometidamente* por el legislador, quien decide conforme a un criterio de circunstancias. (No obsta a esa valoración su posterior revalorización automática según índices predeterminados, ya que ésta resulta cuestionada desde el inicio al operar sobre importes no objetivados.)

Los organismos y los expertos internacionales, sin embargo, recomiendan que este tipo de pres-

taciones mínimas garantice unos ingresos equivalentes a *la mitad del promedio del ingreso disponible neto por habitante*, entendiéndose por tal el que, una vez ajustado según la diferente composición de las familias, se percibe previa deducción de los impuestos y las cotizaciones a la Seguridad Social.

En el derecho comparado, la fórmula objetivada para determinar la cuantía de las pensiones no contributivas consiste en el señalamiento por la Ley de un *porcentaje* —que oscila entre el 30 y el 40— *del salario medio bruto de un trabajador manual no especializado de la industria o los servicios*.

—En segundo lugar, tampoco satisface el principio de *igualdad* en la determinación de los valores mínimos de subsistencia: la pensión mínima de subsistencia es mayor para los trabajadores (pensiones contributivas) que la fijada para los no activos (no contribuyentes). Y, lo que es más grave, ambas (los suplementos por mínimos de las pensiones contributivas y las pensiones no contributivas) *se financian con fondos de un mismo origen: los Presupuestos Generales del Estado*.

En consecuencia, los actuales complementos por mínimos de las pensiones contributivas deberían desaparecer como tales, y sustituirse por la diferencia existente entre la cuantía de la pensión contributiva individual y la fijada para las no contributivas, de ser esta última superior. O, alternativamente, deberían financiarse con recursos contributivos —con cuotas— en su plenitud, es decir, a partir de la solidaridad profesional parcial, y no de los recursos generales del Estado.

—En tercer lugar, desaprovecha la oportunidad de progresar en el principio de *indiscriminación de los sexos* en materia de pensiones, suprimiendo radicalmente los denominados *suplementos por cónyuge a cargo* de las pensiones contributivas y sustituyéndolos por el reconocimiento de pensiones no contributivas, de cuantía reducida, de derecho propio a tales cónyuges.

Porque, sin duda, esta alternativa ofrecería un *doble progreso* con respecto a la situación presente: la erradicación de una discriminación legal indirecta de las mujeres (que suelen ser, masivamente, el «cónyuge a cargo» que origina el derecho a complemento en favor de su consorte masculino); y la

incorporación de la noción de los derechos de pensión propios, y no meramente derivados o indirectos de los derechos de sus consortes, de las amas de casa y otras categorías semejantes de beneficiarios.

Los cónyuges no asegurados y sin recursos de los pensionistas de la rama contributiva deberían haber sido una *categoría expresa de beneficiarios de las nuevas pensiones no contributivas*.

—Por último, el *sistema dual de valoración de incapacidades* para obtener las pensiones contributivas y no contributivas resulta también *discriminatorio* y carente de razón objetiva (obedece a un impulso conservador que, de hecho, implica un «lastre histórico» progresivamente inasumible).

La solución probable consistiría en extender a las pensiones contributivas el método de estimación aplicado a las no contributivas, supuesta su indudable *mayor precisión, técnica más depurada y completa y resistencia frente al fraude*.

Conviene anotar la importancia de este comentario en relación con la *protección de los ancianos*, por cuanto nuestro subsistema de pensiones *congela* a los inválidos pensionados en la situación de tales, no permitiendo la *transformación de sus derechos* en los propios de la vejez una vez alcanzada la edad prescrita.

18. El legislador ha establecido también, como ya ha sido dicho, unas bases suficientes sobre las que la iniciativa privada y la negociación colectiva pueden, para lo sucesivo, *constituir libremente un sistema complementario de previsión social*, homólogo al de otros países europeos.

Hasta la Constitución de 1978, la previsión libre de finalidad complementaria estaba legalmente limitada y constreñida. En su creación, y también en su gestión. El resultado más desfavorable era la *rígida separación* de los dos elementos llamados a combinarse: el básico y el complementario.

La constitución se decide a revisar algunos de los postulados del modelo de Seguridad Social heredado. Sus iniciativas más renovadoras son las siguientes:

—La Constitución de 1978 reconoce y apoya explícitamente los derechos complementarios de previsión social. Su art. 41 constitucionaliza por vez primera esos derechos; los *considera y registra* en el máximo nivel normativo. Tales derechos ganan, por vez primera en la legalidad española, el rango de *derechos constitucionalizados*. Con una clara consecuencia; el compromiso pragmático de reservar un *sector privado (de autodeterminación individual y cooperativa)* para la realización de la política de protección social; el solemne reconocimiento, en suma, de su *pertenencia al orden fundamental* de la sociedad española.

—Pero la Constitución concibe también a los derechos de PSC como «derechos sociales». En ese sentido, son *derechos de igualdad*, además de serlo de libertad. Los derechos del PSC se afirman *contra el Estado* (pues son derechos de libertad), pero en cuanto derechos sociales se demandan *frente al Estado*. Este debe *promocionar su creación y garantizar su existencia*.

—Cuando trata de los derechos complementarios de previsión, la Constitución lo hace agrupándolos bajo *rúbrica común* con los derivados de los regímenes legales de Seguridad Social. Es ésta una segunda y decisiva consecuencia de la *naturaleza mixta* de los derechos de PSC. De este modo, y también por primera vez en toda la historia del constitucionalismo español, se habla de las «prestaciones libres complementarias» como *contenido propio del sistema institucional de Seguridad Social*.

Esa precisión constitucional compromete la actividad del legislador ordinario en un doble sentido:

- Le obliga a procurar la promoción y la garantía de todos los regímenes complementarios de previsión en pie de *igualdad* (sin otras diferencias que las que puedan venir impuestas por razones objetivas);

- Le obliga a intervenir en este campo con una *orientación predominante de política social*, antes que de política económica.

—El mandato constitucional corresponsabiliza a los Poderes públicos con la iniciativa social en la tarea necesaria de dar vida y mantener un espacio

voluntario y libre de prestaciones en el complejo entramado de la nueva Seguridad Social.

La realización de la PSC es ahora, pues, lo que nunca ha sido: una *responsabilidad del Estado; contenido necesario de su «política social y económica»*.

Lejos quedan, por consiguiente, la antigua indiferencia política y la beligerancia pública contra la previsión complementaria. Los Poderes públicos deben procurar su equilibrado desarrollo en el marco de la política global de protección social.

—Pero la Constitución no se limita a rehabilitar a la PSC. Sus mandatos van más allá, precisando cuál debe ser el «*principio rector*» específico que debe condicionar la política estatal al respecto; principio que no es otro que el de «*libertad*» o *liberación de la iniciativa privada*, constreñida hasta entonces por toda clase de prohibiciones y limitaciones reglamentarias.

Para lo sucesivo, las interferencias públicas en la PSC (legislativas o de otro tipo) sólo se justifican en cuanto *condicionantes del apoyo fiscal*, y como *medio de garantía de derechos*.

—La Constitución, por último, descentraliza parcialmente las competencias públicas (legislativas, reglamentarias, ejecutivas) en la materia. Acomodada por expresa decisión constitucional en el marco de la política de protección social global, y ajena institucionalmente a otras políticas conexas (de seguros privados, de ahorro e inversión...), la PSC sólo puede ser entendida como una *competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas*.

19. La *privatización parcial* del viejo sistema de pensiones públicas se ha operado después por una *doble vía*:

—mediante la aprobación, en primer lugar, de *formas institucionales menos estatizadas de organización y gestión de los correspondientes servicios*, y

—en segundo lugar, mediante *reducciones moderadas de intensidad protectora de las pensiones obligatorias*.

Cada una de esas dos vías de actuación se ha seguido por leyes distintas y, lo que es peor, por

leyes independientes; de concepción política autónoma. Las primeras —aprobadas por iniciativa de las autoridades económicas y de las finanzas— instituyen una *nueva reglamentación* para la previsión complementaria; las segundas —procedentes de la Administración Social— asumen la *reforma reductora* de la antigua normativa sobre las jubilaciones básicas.

De ambos tipos de medidas se trata con detalle en páginas posteriores. Aquí procede sólo anotar que, como consecuencia de esa *independiente iniciativa legislativa*, falta una *consideración de conjunto*, una *visión completa* del problema de la previsión libre complementaria: sus dimensiones, su articulación e integración con la previsión básica, los requisitos condicionantes del apoyo estatal; etc.

De todos modos, es éste el lugar apropiado donde resumir los *puntos críticos* de la política de implantación de las pensiones complementarias. Porque esa política se ha desarrollado con una *doble limitación*: la que ha supuesto la *asincronía* de sus medidas principales, asumidas en tiempos distintos y en un orden de sucesión inapropiado; y la que origina su *dependencia excesiva* con respecto a los objetivos generales de la política económica.

El *desorden reformista* se ha debido, sobre todo, a la ausencia de consenso social. Pero esa falta de apoyos sociales trae causa, a su vez, de la *inespecificidad sobrevenida de lo social* en el desarrollo de la política protectora, tanto básica como complementaria. No parece muy *oportuno*, en efecto, implantar con detalle un nuevo esquema de prestaciones complementarias sin antes haber definido los términos de la reforma pretendida para el sistema obligatorio, que es su *presupuesto necesario* y cuyos caracteres han de condicionar inevitablemente los de su complemento.

20. Todas esas limitaciones explican la existencia de algunos *puntos oscuros* en el proceso de cambios: carencias, contradicciones, excesos... De ellos, los más graves son éstos: la ausencia de métodos eficaces de *integración* entre los regímenes legales de base y los complementarios voluntarios; el defecto de *coordinación* legalmente impuesta entre los propios regímenes libres; las *discriminaciones* establecidas en materia de previsión voluntaria según cual sea la naturaleza (lucrativa o no lucrativa) de

sus gestoras; las *desigualdades* derivadas de la adscripción profesional (sector privado o sector público) de sus destinatarios, y, en fin, la *insuficiente garantía* de sus prestaciones, en los términos impuestos por el Derecho europeo comunitario.

— La nueva legislación aseguradora se desentien- de genéricamente de las *conexiones posibles* (califi- cación de contingencias, condiciones básicas de atribución de derechos, fórmulas de concurren- cia...) entre las instituciones complementarias que crea o renueva y las de la Seguridad Social básica. Se desatiende así una de las recomendaciones más reiteradas por la *experiencia internacional* que ad- vierte que en esa desconexión radica el problema más agudo para la aceptación pública y el conve- niente desarrollo de iniciativas en este campo.

La *excepción de competencias* del Ministerio res- ponsable de los temas de protección social, y su entrega al Ministerio de Economía y Hacienda, es una causa reciente de ese problema en España; una causa, además, permanente, supuesta la estabilidad de esa reforma competencial, que arranca de 1984. Los *agentes sociales* se han lamentado ya de esa medida.

— El CONSEJO DE EUROPA apunta y valora la tendencia existente en todo el continente hacia la *coordinación entre sí* de los regímenes complemen- tarios. Existe, en efecto, una evolución, aún desco- nocida en España y escasamente propiciada por el legislador, «... que parte de múltiples regímenes complementarios descoordinados —de empresa, de sector productivo, de rama de la actividad econó- mica, de ámbito territorial restringido...— y tiende a convertirlos en un régimen único complementa- rio de ámbito nacional (Noruega) o en fórmulas perfeccionadas de coordinación de todos entre sí (Reino Unido, Suiza...)».

En manos del legislador descansa uno de los ins- trumentos más eficaces para procurar esa coordi- nación: la política de apoyos fiscales precisamente.

— No existe razón —al menos nadie la invoca ofi- cialmente— para conceder *trato fiscal diferente* a una y otras entidades de seguridad social complemen- taria. Como se anota en otro lugar de este estudio, los beneficios fiscales concedidos a todas estas en- tidades son de dudosa aceptación, siendo los que

corresponden a las de finalidad no lucrativa los úni- cos (o los primeros) que podrían alcanzar justifica- ción.

— Tampoco se explican los *obstáculos legales* exis- tentes para que los organismos y empresas públicas y sus empleados puedan constituir regímenes de pre- visión complementaria en las mismas condiciones, mo- dalidades y régimen de acumulación y compatibilidades que los agentes y trabajadores del sector privado.

— Garantizar a los trabajadores en todo caso las prestaciones de la seguridad social obligatoria es un compromiso *inmediato o directo* para el Estado, quien en definitiva es el que impone, regula y ad- ministra soberanamente los correspondientes regí- menes legales. Por su parte, las prestaciones comple- mentarias de los regímenes profesionales deben disponer de eficacia semejante, *garantizada también, directa o indirectamente, por el Estado mismo*. Al me- nos, en los casos de manifiesta indefensión de sus beneficiarios originada en la responsabilidad de em- presas insolventes o desaparecidas.

No bastan para satisfacer esa finalidad los ins- trumentos de garantía *comunes o inespecíficos* pro- pios de la actividad aseguradora (régimen legal de inversiones, sistemas financieros preceptivos, rease- guro...). Se precisan *instrumentos de garantía «ad hoc»*. De otro modo, se comprometería el éxito de la PSC y, con ello, se pondría en riesgo el éxito global del fin público de la liberación de las nece- sidades sociales.

Para España —como para los demás miembros de las Comunidades Europeas— la constitución de tales instrumentos de garantía «ad hoc» es, no sólo un compromiso público, sino también un imperati- vo jurídico de origen internacional. En efecto, una directiva del Consejo 80/987/CEE así lo impone pa- ra tales prestaciones y en los casos citados.

21. En lo relativo a las *pensiones públicas con- tributivas* cabe decir que los cambios han sido me- nores; nada o casi nada ha cambiado en su sustan- cia, pero tampoco en sus caracteres fundamentales. Las reformas se han centrado en sus *métodos de cálculo* y en su *régimen de compatibilidades*. En lo esencial, aún sigue vivo e *influyente* el régimen jurí- dico y material nacido de la *Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963*. No han prevalecido contra

él ni la aprobación de la *Constitución de 1976*, ni el cambio de las *circunstancias socioeconómicas* producido en los años ochenta y noventa. Y ahí sí caben reformas profundas que, además, pueden comportar efectos económicos sensibles.

Los siguientes –de los que se trata en detalle más adelante: PARTE SEGUNDA– son los *aspectos críticos más evidentes* de esa *exagerada estabilidad* institucional que ha sobrevivido al cambio de régimen político, a la renovación constitucional, a las transformaciones sociales y económicas que han acompañado a las crisis productiva y de empleo y a la «modernización» (la internacionalización) de nuestra economía:

1.º Contrariando incluso las previsiones y mandatos de la Ley de Bases de 1963, no existe uno, sino *varios sistemas de pensiones públicas* enlazados entre sí en sus respectivos aspectos sustantivos (legislativo, organizativo, financiero, gestor...). Esa pluralidad institucional dificulta gravemente el conocimiento exacto de la extensión y coste cabales de la política protectora aplicada y, desde luego, produce disfunciones e inaplicaciones de principios de ordenación básicos, como el de igualdad. La toma de posición del «Pacto de Toledo» contra la pluralidad de regímenes internos del sistema de Seguridad Social debe alcanzar, pues, y sobre todo, a la pluralidad de sistemas en presencia.

Sólo a título indicativo, cabe advertir la presencia de los siguientes regímenes de «pensiones públicas» (art. 37 de la Ley 4/1990, de 29 de junio):

A) Las abonadas por el Régimen de Clases Pasivas y, en términos generales, las que lo fueran con cargo a la Sección 07 del P.G.E.

Bajo tal definición se comprenden:

a) *Régimen común*

–Funcionarios de carrera civiles de la Administración del Estado, Militares y de las Fuerzas de Orden Público (Guardia Civil y Policía Nacional), y de la Administración de Justicia.

–Funcionarios de carrera de las Cortes Generales y de otros Organos Constitucionales o estatales en que así esté previsto (Tribunal Constitucional, de Cuentas, etc.).

– Funcionarios interinos de la Administración del Estado, ingresados con anterioridad al 1 de enero de 1965 (los ingresados con posterioridad quedaron comprendidos en el Régimen General de la Seguridad Social).

– Funcionarios en prácticas, de las Administraciones y Organos antes expresados, pendientes de incorporación.

– Alumnos de Academias y Escuelas Militares, cuando pasen a percibir retribuciones básicas en concepto de funcionarios.

– Presidentes, Vicepresidentes, Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación, así como los ex Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, y Presidentes de los Tribunales Constitucional, de Cuentas, y del Consejo de Estado.

– Personal que esté cumpliendo el servicio militar en cualquiera de sus formas, o prestación social sustitutoria, y Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Centros docentes Militares o de la Guardia Civil, cuando no perciban retribución básica en concepto de funcionarios; todo el personal anterior sólo en cuanto pensiones por incapacidad o muerte sobrevenidas en acto de servicio.

– Personal funcionario que, estando incluido por razón del Cuerpo de pertenencia al Régimen de Clases Pasivas, ha sido transferido a las Comunidades Autónomas, sin haber optado por su integración en los Cuerpos propios de la respectiva Comunidad (en cuyo supuesto se integran en el Régimen General).

b) *Pensiones Especiales de la Guerra Civil*

– Pensiones en favor de Mutilados Civiles de Guerra (tanto causantes como familiares de éstos una vez fallecidos).

– Pensiones en favor de Mutilados excombatientes de Guerra (causantes y familiares).

– Pensiones en favor de Mutilados militares profesionales de la Guerra (Zona de la República) (causantes y familiares de fallecidos).

– Pensiones en favor de excombatientes de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Carabineros de la República (profesionales y no profesionales; y, entre estos últimos, excombatientes y familiares de fallecidos).

– Pensiones en favor de los familiares de quienes fallecieron con ocasión o por consecuencia de la Guerra Civil.

c) *Otras pensiones*

– En favor de diversos colectivos a extinguir o cuya integración, posterior, se efectuó en otro régimen de Seguridad Social (Funcionarios del Patronato Nacional Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax, personal del P.M.M., Minas de Almadén, personal de embajadas, tropas regulares del Ejército en Marruecos, Policía de Ifni y Sahara, etc.).

– Pensiones por terrorismo cuando la víctima no pertenece a ningún régimen público de Seguridad Social (excluidos del régimen de incompatibilidades establecido para las «pensiones públicas»).

B) Las abonadas por el Régimen General y los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

a) Trabajadores por cuenta ajena.

b) Trabajadores por cuenta propia o autónomos integrados en el correspondiente Régimen (están excluidos profesionales tan específicos y numerosos como Médicos y Abogados).

c) Trabajadores de Cooperativas

d) Funcionarios de la Administración de la Seguridad Social, de las Entidades Estatales Autónomas, de la Administración Local, de las Comunidades Autónomas, y pertenecientes a los extinguidos Cuerpos de la Administración del Movimiento y de la Organización Sindical.

e) Reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos.

f) Clero y religiosos de la Iglesia Católica y de otras confesiones religiosas.

g) Deportistas profesionales.

h) Diputados y Senadores, y miembros del Parlamento Europeo (salvo que por su condición de funcionarios en situación de excedencia especial sigan perteneciendo al Régimen de Clases Pasivas).

i) Miembros electivos de las Corporaciones Locales con dedicación exclusiva.

j) Situaciones asimiladas a la de alta (Convenio Especial, Desempleo, etc.).

C) Las abonadas por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (en la actualidad integradas en el Régimen General de la Seguridad Social).

D) Las abonadas por:

a) El Fondo Especial de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.

– Antiguas pensiones complementarias concedidas por las Mutualidades de Funcionarios de carácter departamental o interdepartamental que se integraron en dicho Fondo; las pensiones básicas están en el Régimen de Clases Pasivas.

– Pensiones complementarias concedidas por el Montepío de la Organización Sindical (Funcionarios del Movimiento y de la Organización Sindical, y de los Organismos autónomos dependientes de uno y otra). No obstante, ha de advertirse que la pensión básica está incluida en el Régimen General.

b) El Fondo Especial del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (antiguas pensiones complementarias concedidas por las diversas Mutualidades de carácter militar que se integraron en aquel Fondo; las básicas están en el Régimen de Clases Pasivas).

c) El Fondo Especial de la Mutualidad General Judicial (pensiones complementarias anteriormente reconocidas por las Mutualidades que a continuación se expresan; las básicas están en el Régimen de Clases Pasivas).

– Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Justicia Municipal.

– Mutualidad General de Previsión de Funcionarios de la Administración de Justicia.

–Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia.

d) El Fondo Especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (pensiones complementarias); las básicas están integradas en el Régimen General de la Seguridad Social).

–Montepío de Previsión del Instituto Nacional de Previsión (en dicho Montepío se integraban, a efectos de pensiones básicas o complementarias, colectivos muy diversos: Funcionarios del INP, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de algunas Cajas de Ahorro, etc.).

–Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral (funcionarios de las Mutualidades Laborales, del Servicio de Asistencia a Pensionistas, etc.).

e) Las Mutualidades Generales antes indicadas. (MUFACE, ISFAS, MUGEJU), respecto de las que cabe advertir que, previstas en sus normas fundacionales, no las tienen establecidas.

E) Las abonadas por los sistemas o regímenes de previsión de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y por los propios Entes.

Cabe advertir al respecto que algunas Corporaciones Locales mantenían un régimen de protección básico diferenciado de la MUNPAL (integrada en la actualidad en el Régimen General) y que siguen manteniendo.

F) Las abonadas por las Mutualidades, Montepíos o Entidades de Previsión Social que se financien en todo o en parte con recursos públicos (tal es el supuesto de alguna Entidad Estatal Autónoma que ha mantenido, su régimen de previsión social complementario).

G) Las abonadas por Empresas o Sociedades con participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital del Estado. Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales u Organismos autónomos, bien directamente o mediante la suscripción de póliza de seguro con una Institución distinta (tal es el supuesto del Banco de España, y lo fue de la mayoría de las Instituciones Financieras Oficiales: Banco Exterior, de Crédito Agrícola, Instituto de

Crédito Oficial, etc., hasta su transformación en Fondo de Pensiones).

H) Las abonadas por la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas en virtud de la Ley de 21 de julio de 1960 y del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio (Pensiones Asistenciales y del Fondo Nacional de Asistencia Social).

I) Cualesquiera otras que se abonen total o parcialmente con cargo a recursos públicos.

Esta última definición plantea graves problemas interpretativos por el diverso contenido que se pudiera dar a la expresión «recursos públicos», habida cuenta: de la existencia de colectivos cuya retribución se percibe en concepto de tasas o aranceles, lo que puede permitir trasladar sus cargas de protección social a los usuarios del servicio público (Mutualidad Notarial o, indirectamente, Mutualidad de Empleados de Notarías); y que el «recurso público» pudiera ser definido tanto en versión directa (subvención) como en su vertiente indirecta (desgravación), al producir una y otra similares efectos respecto de sus beneficiarios.

Igualmente, y dentro de este apartado, habrían de incluirse otros beneficios que adoptan la forma de rentas (Afectados por el Síndrome Tóxico).

2.º La despreocupación del legislador por las numerosas interdependencias e implicaciones entre los diferentes regímenes y sistemas impide una *política global* de atención a los ancianos. Sin la contemplación de tales relaciones recíprocas es difícil encontrar solución a la mayoría de los *problemas de ineficiencia* que afectan a tales regímenes y sistemas: problemas de *competencia institucional* (que exigen definir los cometidos de los diferentes Poderes públicos de ámbito distinto en la planificación y en la ejecución de la atención a los ancianos), de *relación y equilibrio* entre ramas, y de *adaptabilidad* de todas ellas como conjunto a las nuevas realidades demográficas de estructura y composición de las familias y de empleo que se avecinan.

3.º Consecuente con lo anterior, la *regulación plural de la edad jubilatoria* permite la convivencia de: jubilaciones forzosas (funcionarios públicos y empleados públicos sometidos a determinados Convenios colectivos) y voluntarias; anticipadas sin

justificación objetiva permanente (prolongadas situaciones transitorias) y rígidas pese a la existencia de razones objetivas indiscutibles (las previstas y no desarrolladas reglamentariamente para trabajos penosos, tóxicos e insalubres en la Ley de Seguridad Social); flexibles e inflexibles (señalados uno u otro carácter sólo en razón al régimen aplicable); de anticipación imposible pese a la pérdida individualizada de empleo en edad avanzada y de anticipación impuesta en casos semejantes aunque de incidencia masiva o plural a través de normas de reconversión industrial y reindustrialización.

Por otra parte, el retraso voluntario en la jubilación —que no es legalmente posible para todos los asegurados— no dispone de ventajas, sino más bien de desventajas para quien lo asume. La iniciativa del «Pacto de Toledo» consistente en *exceptuar del pago de cuotas a quienes den empleo a estos trabajadores mayores reteniendo el pago de las pensiones debidas a estos últimos, sólo parece ofrecer ventajas indudables a las empresas y*, en todo caso, implica un *trato desigual* por razón de edad que puede comprometer la evolución y condiciones del mercado de trabajo.

4.º Pueden ser fácilmente detectadas causas de origen normativo de las que resulta que la *jubilación parcial* haya sido un absoluto fracaso entre nosotros. Lo probable es que los defectos haya que buscarlos en la *doble finalidad* de las disposiciones que la regulan, y más exactamente, en su preferencia por las urgencias de la política de empleo, antes que por los *derechos e intereses de los ancianos*.

Más difícil resulta conocer las causas que han impedido hasta ahora el *desarrollo reglamentario general del art. 154, núm. 2, de la Ley General de la Seguridad Social*; y si esas causas son insuperables. Lo más probable es que todo obedezca a la pereza del legislador, supuestas las dificultades técnicas que la tarea implica. Y, en fin, procede analizar también la procedencia de los límites que impiden la aplicación de muchas de las instituciones flexibilizadoras de la jubilación entre los *trabajadores del sector público*.

La *voluntariedad* de la jubilación, sin embargo, es un tema menos conflictivo, e indiscutido en España salvo para algunos sectores y en ciertas etapas de

desarrollo de la legislación al respecto. Su estudio debe alcanzar a las dificultades para su aplicabilidad a los colectivos excluidos, y a los incentivos o los obstáculos que respectivamente se oponen tanto a la anticipación como al retiro más allá de la edad normal establecida.

5.º La falta de correspondencia en la *concepción legal* de las distintas modalidades de pensiones permite la definición de *mínimos de subsistencia* diferentes para las contributivas y las no contributivas, en flagrante contradicción con la identidad de funciones de ambas.

Asimismo, conduce a la existencia conjunta de *topes de cotización máximos* aplicados de modo independiente por cada régimen y sistema, y a la aceptación de *una sola pensión máxima* cuando se causan en más de uno de tales regímenes.

6.º La regla de la *incompatibilidad* de la pensión con otros ingresos procedentes del trabajo, justificada quizá en los primeros años de vigencia de los regímenes (problemas graves de empleo e inexistencia de alarmas demográficas), se ha mantenido inexplicablemente después, y lo ha hecho con algunas excepciones comparativamente incomprensibles (alguna de esas excepciones es muy reciente, y claramente privilegiada —y hasta ilegal— en los términos en los que ha sido concedida).

Esa circunstancia, por otra parte, presiona negativamente sobre el coste global de las pensiones, que de otro modo podrían reducirse temporalmente, como sucede en el marco de ciertas legislaciones foráneas.

7.º la creación de la nueva rama de pensiones no contributivas no ha sido aprovechada —probablemente por la inexistencia de una visión global o integrada de los medios disponibles para la atención de los ancianos— para absorber en ella, suprimiéndolas de la rama de las contributivas, las denominadas «*pensiones en favor de familiares*» (padres y abuelos y otros, generalmente incapacitados o de edad) que no existen con este carácter en el panorama europeo.

La reconducción hacia el pilar o nivel de pensiones no contributivas de éstas ahora contributivas «en favor de familiares» habría sido una decisión

más que consecuente con la nueva estructura de las pensiones.

Del mismo modo, los *complementos de pensión por cónyuge a cargo*, de claro *matiz discriminatorio*, habrían encajado con plena coherencia en esa misma nueva modalidad de pensiones no contributivas; lo cual, por cierto, propone un excursus sobre los defectos de ordenación de los derechos de pensión de las *parejas separadas o divorciadas*, y aun de las *parejas de hecho*.

8.º La nueva legalidad aprobada para regular los regímenes complementarios se ha desentendido de mayores precisiones en orden a *estimular y premiar la concordancia* o correspondencia de tales regímenes con los básicos a los que complementan; y a la *coordinación entre sí* de tales regímenes complementarios.

Esa actitud ha dañado la eficacia social de los regímenes de previsión complementaria, que tropiezan con la inesperada *rigidez* de los regímenes básicos para ser complementados.

9.º Una *contemplación unitaria del régimen plural de pensiones existente*, tal y como la que se propone, advierte sobre *dos nuevos aspectos críticos* de sus elementos constitutivos.

—Parece obvio que la reciente «universalización» de las pensiones de vejez debe obligar a *revisar los métodos, las vías y los procedimientos de participación social* en su gestión. Cabría, incluso, *revisar la composición y cometidos* de unos mismos órganos participativos según cual sea la rama —contributiva o no, básica o complementaria— respecto de la que deba intervenir en cada caso.

La naturaleza «asistencialista» de las pensiones no contributivas, cuya concesión requiere una cierta discrecionalidad en la apreciación de los recursos disponibles por los solicitantes (prueba de necesidad), puede aconsejar el señalamiento de *competencias decisorias* —y no meramente de control, o de informe— de los órganos participativos de las Entidades Gestoras. En último extremo, puede motivar una *participación social en su gestión distinta o más amplia* de la que resulta de considerar sólo las organizaciones empresariales y sindicales; quizá

quepa aquí incluir también a las denominadas organizaciones no gubernamentales.

—Por último, cabe señalar que la concepción y la aplicación integradas de la nueva política de asistencia a los ancianos requerirá, probablemente, la *revisión de las actuales estructuras administrativas* implicadas, con objeto de dotarlas también de unidad.

Esa tarea debe ser valorada tanto en los ámbitos de la *Administración Central y de tutela*, cuanto en los de las *Administraciones Gestoras*.

Por supuesto, las nuevas estructuras administrativas y de gestión deben ser concebidas a partir del carácter de *competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas* que define la Constitución para la política general de protección social pública. Cabe en este punto, alguna referencia a los *beneficios complementarios* —servicios sociales y asistencia social— de las pensiones; materia que con independencia de su diferente referencia competencial, no debe estar desprovista de la debida articulación en la política de Seguridad Social básica.

Además, debe procurarse atraer a la *iniciativa privada* (particularmente a la no lucrativa) la *colaboración gestora* de la rama de pensiones.

22. No se analizan en este estudio, como ya se ha dicho, los defectos de concepción y ordenación de las *pensiones por invalidez y de viudedad*, pese a su incidencia masiva sobre personas ancianas. Con todo, conviene dejar anotados algunos conceptos que advierten por sí mismos acerca de las derivaciones negativas de la ausencia de una política global de asistencia a los ancianos.

1.º Existe, en efecto, una evidente desarmonía entre el régimen legal de protección de la *invalidez* y las verdaderas necesidades actuales y futuras de sus beneficiarios.

Las pensiones de invalidez deben, probablemente, variar en su modo de cálculo, en su régimen tributario, en sus conexiones con las pensiones de vejez y en la complicada configuración de sus diversos grados (que han devenido en una clasificación «teórica») y en nada respetuosa con los términos de su vinculación con el empleo).

En ese mismo marco de la protección de inválidos ancianos, resaltan también los aspectos críticos relacionados con los *complementos por ayuda de terceras personas* (sus métodos de cálculo y otras circunstancias) y su contraste con la situación de los jubilados sin ese tipo de ayudas; problema, que conduce a la investigación de la conveniencia y condiciones de *transformación* de las pensiones de invalidez en pensiones de vejez en ciertos casos y a partir de ciertas edades. En fin, quizá parte de los inválidos pensionados puedan justificar su actual exención de *participación en el coste de la prestación farmacéutica*, sobre todo los enfermos crónicos y categorías semejantes. Los demás pensionistas carecen, sin embargo, de esa justificación: lo que cuenta, como para los asegurados activos, es su nivel de rentas. Ahí radica un nuevo punto para reformas, que ya ha sido avanzado en el «Informe Abril».

2.º Por su parte, las pensiones de *viudedad* requieren una reforma radical, ajustando su régimen jurídico al de las demás pensiones (carencias, bases de cálculo...), resolviendo el alto coste y escasa eficiencia en el gasto que origina su actual *formulación antidiscriminatoria de viudos y viudas*, y encajando a la protección de la viudedad con los principios y caracteres comunes que deben regir genéricamente para el futuro en la materia toda de los *derechos de protección social de la mujer*.

3.º La contemplación *no formalista* del principio de igualdad de los sexos en relación con la materia de pensiones por vejez de la Seguridad Social abre un capítulo de reformas de gran relieve, vinculadas con temas tales como los *complementos por mínimos de pensión*, las «*cuotas gananciales*» para la adquisición y conservación de derechos pensionísticos de cada uno de los miembros de la pareja, las consecuencias en tales derechos de las *relaciones matrimoniales informales* o de las *rupturas matrimoniales*, y otras semejantes.

3. Los objetivos de la política reformista; un proyecto limitado y efímero

23. Tres *factores generales de cambio* condicionan —aceptados a veces inconscientemente, otras por puro mimetismo con respecto al exterior,

siempre de modo contradictorio y confuso— la política activa de reformas de la Seguridad Social española; a saber:

— la *descentralización* progresiva de sus instituciones (en particular la de su organización administrativa);

— la *internacionalización* de buena parte de las decisiones políticas que le afectan y de aspectos relevantes de su gestión; y

— la *privatización* (desburocratización o socialización) intensiva de sus estructuras solidarias y aplicativas).

Hay, pues, aquí como en toda España, una *triple corrección* de las políticas de Seguridad Social precedentes.

Se corrige, en primer lugar, su *exceso de abstracción*: su formulación centralista, su administración unitaria (masificada o despersonalizada) y la creciente uniformidad de sus servicios. Es precisamente relacionada con los servicios sociales y asistenciales la recomendación de Naciones Unidas de que, dejando a salvo niveles mayores de solidaridad económico-financiera, las prestaciones se conciben, administren y resuelvan en los niveles competenciales mínimos; que todo lo que pueda resolverse en el nivel menor (territorial o de otro orden) *no se decida en niveles superiores*. La Constitución misma, en su artículo 149, había previsto el remedio para esos defectos en la cesión a las Comunidades Autónomas de cualquier competencia sobre esas cuestiones, exceptuadas las de aprobación de la legislación básica (para evitar tentaciones discriminatorias) y de su régimen económico (para asegurar la solidaridad total).

En segundo lugar se corrige su rígida *concepción nacionalista*, contraindicada en la actual dimensión supranacional de los problemas sociales y, sobre todo, en el marco presente de «globalización» o universalización de las economías; la corrección opera aquí por vía de la política impulsada desde la Unión Europea, a quien han sido cedidas competencias —incluso legislativas, judiciales y de gestión— en virtud de las previsiones del artículo 93 del texto constitucional.

En unos casos *forzada* (o impuesta) desde instancias supranacionales, la internacionalización es en otros casos *espontánea*. La mayoría de los Estados, en efecto, procuran la igualdad de condiciones en la competencia mercantil e industrial de sus empresas en los mercados internacionales mediante la *convergencia* (o armonización) de sus políticas protectoras, particularmente en los dominios de estructura y organización de sus sistemas respectivos, en materia económico-financiera y de costes, y en lo tocante a la participación privada (señaladamente de las empresas) en la configuración y la aplicación y gestión de los regímenes de base asegurativa o contributivos.

Se corrige, por último, el *descontrol del intervencionismo estatal*: la espontaneidad de la actividad asistencialista pública parece haber situado a la Seguridad Social, según el sector de opinión más influyente, en *costes difícilmente soportables*. La presión privatizadora busca amparo en el artículo 41 de la Constitución, donde se invocan criterios de «libertad» y «voluntariedad» para la ordenación de la materia.

Todos esos tres factores de cambio consideran —directa o indirectamente— la cuestión relativa a los *agentes y métodos de gestión* de la Seguridad Social. Y todos ellos —los dos últimos sobre todo— la consideran en *clave privatizadora*. Como se ha anticipado, este último dato no es exclusivo, sino todo lo contrario, de la política española de reformas: el panorama internacional comparado, y señaladamente el europeo, muestra un programa compartido de reconducción de las estructuras asistenciales heredadas:

—hacia la creación de regímenes protectores *opcionales* (o alternativos a los públicos y generales preexistentes) de *solidaridad limitada* (por territorios, por profesiones...);

—hacia la apertura de vías de *protección complementaria* plurales e intensivas de carácter no obligatorio; y finalmente

—hacia la *cesión parcial a la iniciativa privada organizada* (aseguradoras, mutualidades, sindicatos, corporaciones...) de la administración de los regímenes mismos de prestaciones básicas obligatorias.

En resumen, las *tres crisis* —demográfica, de empleo y productiva— propician en todas partes, y también en España, una *política real de restricciones asistencialistas* del Estado, y de *transferencia de responsabilidades* en este campo —constitutivas y gestoras, o ambas— a los individuos, las familias, los grupos sociales y, en general, al sector privado.

De ese modo, la privatización de la Seguridad Social se muestra en todo el panorama internacional como un *fenómeno plural y complejo*. La mera privatización gestora es, quizá, la menos trascendente de sus manifestaciones. Muchas veces, sin embargo, la privatización gestora va precedida o acompañada de la fragmentación (y privatización por parcelas) de su estructura solidaria y financiera. Con todo, la revisión de sus esquemas gestores —pese a su importancia relativa— es el *punto central de referencia* (sin duda el más notorio y aparente) de toda esa *confusa* —quizá deliberadamente confusa— política privatizadora.

No es ocioso recordar los *perfiles* de la política privatizadora española con los de las aplicadas en el *medio europeo*, y a la que se ha hecho antes mención.

Pues bien, el *reformismo europeo* parece *menos intenso y más selectivo* que el español. Se manifiesta en *dos opciones alternativas*, reconocidas como tales (es decir, como excluyentes) por la propia doctrina internacionalista. Son estas dos: la de *producir recortes* (en extensión e intensidad) en las prestaciones sociales básicas, cediendo parte del espacio protector que ocupaban a la iniciativa privada complementaria (se trata de lo que cabría denominar como «privatización material o sustantiva»); y la de *privatizar* (en todo o en parte) la *gestión* —y sólo la gestión— de esas mismas prestaciones sociales obligatorias básicas (es decir, una privatización externa, meramente «operativa o formal»).

A la luz de las evoluciones esperadas en la situación social y en el desarrollo económico europeos —dice SNELDERS— los Gobiernos se plantean la *elección* de reducir todas las prestaciones de Seguridad Social, o de proceder a una transformación de la estructura gestora de sus sistemas protectores. Como añade HEBERT, los países que se plantean esa opción no son los más desdeñables en

número ni en importancia. La política de reformas europea —concluye LEIENBACH— no se plantea *problemas de competencia* entre las prestaciones obligatorias y las profesionales privadas. Por el contrario, se funda en la idea de *complementariedad o interdependencia* de ambas, en coherencia con los principios esenciales eurocomunitarios de *autorresponsabilidad* y de *subsidiariedad*.

En ausencia de las oportunas medidas, concluye SNELDERS, pueden hacerse necesarios progresos más contundentes —hasta llegar a la generalización de fórmulas opcionales de «desafiliación» individual y colectiva— en la *versión estructural global* de los regímenes de prestaciones públicas.

Los términos de la alternativa en cuestión alcanzan grados distintos —pero en ambos casos moderados o muy relativos— de *presión ideológica* ante el «problema» emergente de la Seguridad Social. El primero —el reduccionista simple— propone *soluciones técnicas* para reequilibrar gastos crecientes e ingresos menguantes. Es una opción que puede disolverse con el cambio de la coyuntura. El segundo avanza algunos pasos más, pero —como digo— respeta en su sustancia el carácter público y solidario de las instituciones básicas protectoras. El impulso que procura para las prestaciones privadas es respetuoso, en consecuencia, con el *mantenimiento y garantía* de las prestaciones públicas.

No es así, empero, el caso de España. Se vive aquí una *ideologización excesiva* del problema que paraliza cualquier proyecto de compromiso político o social de reformas y que, sin embargo, se acompaña de una vergonzante (por lo no declarada) *política privatizadora de hecho* en la que se enlazan y unifican las dos opciones alternativas europeas; España, en efecto, combina en un *único programa privatizador* tres tipos de medidas: la *reducción* de prestaciones públicas; su *cesión* a las iniciativas sociales para gestionar esas mismas prestaciones públicas; y la *promoción* a costa de recursos públicos de los regímenes de prestaciones privadas complementarias.

24. Se cede aquí, por tanto, no sólo en gestión pública, sino también en solidaridad financiera e integración institucional.

Nadie lo hubiera creído hace apenas quince años, cuanto todas las opciones políticas coincidían

en el propósito de incorporar en la Constitución un concepto «igualitarista e intervencionista» (BARRADA) de la Seguridad Social. «Para nosotros —dejó dicho el diputado socialista DE VICENTE en el debate parlamentario sobre el Anteproyecto de la Constitución— la Seguridad Social complementaria... jamás debe tener un estímulo estatal... es un lujo..., algo innecesario...» Ni uno solo de los demás Grupos Parlamentarios opuso reparos a ese punto de vista. Por el contrario, el diputado DE LA FUENTE, por el Grupo de Alianza Popular, se declaró «contrario a la privatización» de las instituciones protectoras.

Los hechos han significado después un rotundo desmentido a las palabras. La previsión complementaria —antiigualitarista y liberada— ha progresado imparable al calor del estímulo estatal. La privatización de la Seguridad Social española ha progresado amparada en una acción de reformas *estable o continuada*. Una acción, por otra parte, *indisimulada*. El ex ministro BOYER la dejó planteada a sus sucesores con toda precisión y descaro: «... habrá que practicar una política en los sistemas públicos de pensiones —dijo en 1984, en un Seminario sobre planes y fondos de pensiones organizado por la Bolsa de Madrid— que llegue a limitar el aumento de las pensiones más altas para *incentivar* que las personas con niveles de renta más elevados desarrollen una *Seguridad Social complementaria sobre bases privadas*». Los sucesivos Gobiernos se aplicaron después sin contemplaciones a esa tarea. En octubre de 1992, el también ministro de Economía y Hacienda señor SOLCHAGA proponía en el Congreso de los Diputados *ceder a la iniciativa privada* la organización y la gestión de las protecciones contributivas por *desempleo* «por ser *extrañas a la política social del Estado*». El ministro SOLBES ha cerrado ahora el ciclo de contradicciones: según sus palabras, lejos de ser «innecesarias», como había dicho DE VICENTE, las *pensiones privadas* se ofrecen como la *única opción de futuro* para la Seguridad Social, dada la presunta *inviabilidad a corto plazo* de las pensiones públicas.

25. Las siguientes son algunas de las medidas que confirman esa peculiar política española de *doble privatización* o de *privatización extrema*:

1.^a La protección social, antes obligatoria y forzosamente solidaria de los trabajadores autónomos,

se ha hecho ahora *parcialmente voluntaria* (las prestaciones por incapacidad temporal han entrado, desde 1994, en un modelo asegurativo de «desafiliación opcional»).

2.^a Las pensiones públicas básicas se han visto *intensamente recortadas* a partir de 1985, con la aplicación de cuatro medidas: modificación de la *base de cálculo* (que ha reducido en más del 12% sus importes iniciales); establecimiento de un *límite para el crecimiento anual de los salarios de cotización* para los trabajadores con edades próximas a la de retiro; establecimiento de un *tope máximo* distinto al que razonablemente resulta del tope de cotizaciones preexistente; y aplicación de ese tope a los casos de *acumulación de pensiones*, desatendiendo el hecho de que cada una de ellas por separado se debe a aseguramientos obligatorios independientes, sometidos además individualizadamente al tope de cotizaciones máximo;

3.^a El acceso a las pensiones públicas se ha dificultado severamente mediante la *ampliación en un tercio de los períodos de «carencia» o «espera»* (períodos de cotización previos a la fecha de causar la pensión);

4.^a La *legislación que eximía de tributación* a las prestaciones se ha derogado, casi en plenitud, con la inmediata consecuencia de la reducción de la cuantía real de éstas;

5.^a Se ha dispuesto una larga lista de *medicamentos excluidos* de la prestación sanitaria pública básica, incrementando hasta porcentajes inauditos (nada menos que el 40%) la participación de los beneficiarios en el *coste de las prestaciones farmacéuticas no excluidas* de dispensación;

6.^a Se han cedido a la iniciativa privada *nuevos campos de colaboración gestora* (todo el sector público productivo y administrativo, exceptuado hasta 1990 de esa posibilidad); se ha permitido que dicha colaboración privada se extienda a *nuevas ramas de prestaciones* (es el caso de la incapacidad temporal derivada de riesgo común); y se ha ampliado la lista de *gestores privados autorizados* para esa colaboración (entidades de previsión social);

7.^a Se ha *privatizado en gran parte la rama de prestaciones dinerarias del «Seguro de Enfermedad»*,

responsabilizando a las empresas de la protección por incapacidad temporal de los quince primeros días de baja (hay que anotar que un alto porcentaje de los procesos de enfermedad atendidos no alcanzan los quince días de duración);

8.^a Se ha consolidado y extendido el *«autoseguro de empresa»*, en virtud del cual cabe exceptuar parcialmente de aseguramiento obligatorio a grandes grupos de trabajadores (generalmente los dependientes de las grandes empresas). A diferencia de la modalidad de «colaboración privada en la gestión», y pese a calificarse legalmente como tal, el «autoseguro» consiste en una modalidad técnica de «desafiliación opcional», de exclusión del seguro obligatorio;

9.^a Se han aplicado restricciones continuadas en la extensión e intensidad de las prestaciones por desempleo (sólo en los últimos doce meses ha descendido en un 21,8% la relación de personas protegidas);

10.^a Se han reducido tanto la cuantía como la duración de las prestaciones económicas por *incapacidad temporal*;

11.^a A partir de un Real Decreto de 1984 existe una sensible agravación en las posibilidades de acceso y las condiciones de permanencia en la situación de la pensionista de *invalidez*;

12.^a Ha habido una más que notable limitación de los beneficios de *protección familiar*, al suprimirse las asignaciones por cónyuge a cargo de todos los asegurados cotizantes, excepto de los de rentas ínfimas;

13.^a Se ha decidido la exclusión de protección por la Seguridad Social de ciertas contingencias (incapacidad temporal, desempleo y ciertos servicios sociales) de los trabajadores con *contrato de aprendizaje*, así como la reducción en la intensidad protectora de los titulares de otras modalidades contractuales de *fomento del empleo*.

El caso más reciente se contiene en la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, donde se excluye de protección general a los *aprendices y a los contratados a tiempo parcial con escasa ocupación* (menos

de 12 horas semanales o menos de 48 horas al mes); sólo tienen prestaciones por maternidad, pensiones y riesgos profesionales y sanitarias. Los aprendices incluso están excluidos de pensiones (tales limitaciones se han incorporado después al Estatuto de los Trabajadores).

14.^a Ha sido creada, en fin, la figura estelar de los «*planes y fondos de pensiones privados*», dotándoles de un *régimen fiscal comparativamente* muy favorable, y proponiéndolos oficialmente a los ciudadanos como *alternativa parcial* de los regímenes de pensiones públicas, además de su complemento ideal.

26. Concebida en esos términos —los que reflejan las medidas citadas y el proceso de reformas descrito— la política activa española resulta *limitada* (sólo atiende a criterios de coste y eficiencia con recetas tópicas) y *efímera* (por cuanto le queda muy poco recorrido, además de topar con la incompreensión de la opinión pública y la oposición frontal de los agentes sociales significativos).

Su *reorientación* es una firme probabilidad; en primer lugar, por sus graves *defectos intrínsecos*, pero también por el *cambio de las circunstancias* en las que esa política se ha desarrollado.

Veamos, pues, con algún detalle, esos defectos. La *mixtificación* de contenidos es la causa primera de la *intensidad y contundencia* de la opción privatizadora asumida en España durante el pasado inmediato. Pero también es la principal causa de la *obscuridad* y las *contradicciones* de la política general de reformas de todo nuestro sistema de Seguridad Social. A ella se deben la mayoría de los *defectos de concepción* del proyecto reformista, las dificultades para su *explicación pública* y su *comprensión*, y sus *problemas de ejecución* (incluso formales).

Nos hallamos ante un proyecto privatizador *confuso*, donde se mezclan sin orden distintos objetivos; *infecundo*, quizá por exceso de ambición; *socialmente rechazado*, tanto por su intensidad como por su insincera explicación pública; *deforme* en sus contenidos y alcance; y hasta quizá *inviable*, según cual sea la rigidez aplicativa del compromiso europeo de convergencia de políticas socioeconómicas.

1.º Se trata, en primer lugar, de una *política privatizadora confusamente concebida y explicada oficialmente de modo contradictorio*.

La *percepción popular* de esa política privatizadora, condicionada por las declaraciones y los silencios del Gobierno, de la Oposición y de los Agentes Sociales, *no distingue* el diverso contenido de sus *dos vías* de realización y progreso, ni entiende de prioridades entre ellas.

La *desinformación* generalizada arranca de una falsa idea; la de que la *calidad pública* de la Seguridad Social obligatoria obedece sólo a la *naturaleza de sus ritos administrativos* y a la *condición de sus agentes gestores*, y no a la extensión de sus estructuras solidarias.

Se debe explicar que ambas —extensión solidaria y gestión pública— son *condiciones necesarias*. Conviene insistir en esa idea: el *significado público* de la Seguridad Social depende tanto de la existencia de prestaciones obligatorias suficientes (en sus dos aspectos: extensión subjetiva e intensidad objetiva), cuanto de la gestión estatal de esas mismas prestaciones obligatorias. Pero esa explicación debe completarse con la mención de la *diferente relevancia* de cada una de ellas. (O, al menos, debe evitarse la impresión de que la segunda es la única trascendente.)

Porque forzar la solidaridad nacional hasta alcanzar *prestaciones suficientes para todos* es un mandato constitucional expreso.

Y, sin embargo, ni la Constitución ni la legislación ordinaria conciben en *términos absolutos* la extensión de su *gestión pública directa* o inmediata. Por el contrario, el principio de responsabilidad gestora estatal se declara legalmente *compatible con la intervención de la iniciativa privada*, sea en calidad de gestora «colaboradora», sea como ejecutora de servicios asistenciales o administrativos «concertados», sea como interviniente en los órganos colegiados de control de la gestión, sea, en fin, como directa administradora de prestaciones complementarias.

Eso sí, debe explicarse también que la «*relativización*» del referido requisito formal tiene de antiguo un *límite muy preciso* (que resulta de una de

las bases organizativas definitorias del sistema protector): el de que «... en ningún caso ... (la gestión de la Seguridad Social) podrá servir de fundamento a operaciones de *lucro mercantil*» (n.º 3 del artículo 4 de la LGSS). Dicho en positivo: sólo la *iniciativa privada no lucrativa* puede intervenir en la gestión de la Seguridad Social obligatoria si se quiere evitar que esta última pierda su condición de pública.

Desde esa perspectiva, y explicada en términos generales, la *opción política privatizadora sustantiva* (de contenidos o material) sólo puede acoger aquellas medidas en las que concurran estas dos notas:

— que consistan en la reducción de *prestaciones públicas excesivas* o más que suficientes (sobrepotección, donde exista, que deberá ser probada con argumentos suficientes, incluso de alcance internacional comparatista); y

— que reduzcan la colaboración gestora privada al marco de las *iniciativas sociales no lucrativas*.

2.º En segundo lugar, la pretensión reductora de las prestaciones públicas es una *iniciativa no compartida socialmente*, y muy estrechamente vigilada por la sociedad española. Al verse acompañada de ella, incluso la política paralela de expansión de las prestaciones libres complementarias pierde toda su probable aceptación popular.

Porque el propósito de *no privatización en su sustancia* de la Seguridad Social pública —cuestión distinta es la privatización no esencial de sus métodos operativos—, entra en el marco de las demandas sociales más razonadas y obedece a *razones objetivas poderosas*.

Los *sindicatos*, en primer lugar, rechazan frontalmente la política de *reducciones* de las prestaciones públicas, y la combinación de esa política con la de promoción de planes y fondos de pensiones privados de pretensión complementaria. Cada paso gubernamental en esa dirección ha venido acompañado de *conflictos sociales* y, más de una vez, de convocatorias de *huelgas generales*.

La *opinión pública* general, por su parte, —el común de los ciudadanos— apoya masivamente la política de *continuidad en el carácter estatal* de la Seguridad Social básica, y en la irregresividad de sus

niveles asistenciales (sólo un 2,9% de las personas consultadas es partidaria de privatizaciones). Los españoles, como los demás europeos, se declaran dispuestos a *pagar más impuestos* sólo si el Estado se compromete a facilitarles mayor protección social.

En los dos casos —posición sindical y opinión pública— se defiende, sin embargo, la política de *impulso y promoción* de las formas voluntarias libres de Seguridad Social complementaria o no sustitutoria. Los Sindicatos se han implicado en la creación y gestión de planes y fondos de pensiones. Y el 89% de los españoles combinan su defensa del mantenimiento, al menos, de los niveles protectores de las prestaciones públicas, con el deseo de implantación de regímenes protectores profesionales de empresa o mixtos.

Por otra parte, la *negativa percepción popular* de la *política privatizadora* no es insensata. Se basa en la *insuficiencia de los niveles reales de cobertura* de las prestaciones públicas.

Esa insuficiencia lo es tanto en términos absolutos como internacionales comparados, tal y como se comprueba con los datos recogidos en el Capítulo Primero, del que se reitera aquí un breve resumen:

— Hay que anotar, primero, que las pensiones públicas españolas no garantizan —al menos las de valores medios y altos— ni siquiera el porcentaje inferior de sustitución de rentas de actividad (entre el 60% y el 75%) que BEVERIDGE recomendaba en su célebre INFORME. Así, la pensión media por jubilación en el Régimen General a finales de 1990 equivalía a poco menos del 47% del salario medio de los trabajadores de la industria y los servicios;

— Cerca del 70% de las personas beneficiarias tienen en este año de 1994 una pensión de cuantía inferior al *salario mínimo interprofesional* (SMI), que está fijada en 60.570 ptas.;

— En términos comparativos, cabe señalar que el valor de la pensión de vejez media expresado en porcentaje del PIB por habitante es del 47% para España y del 62% para la media europea (CONSEJO ECONOMICO SOCIAL);

—Entre las características más sobresalientes de la *pobreza* en España destaca la de su particular incidencia sobre los ancianos pensionistas. (Más de un tercio del total de los ancianos se encuentra por debajo del umbral de pobreza; es decir, con ingresos inferiores al 50% de la renta media por persona);

—Por otra parte, es preciso reconocer que la Seguridad Social española se sitúa hoy en los niveles más bajos de la Europa comunitaria. Las reducciones asistenciales pro privatizadoras operan aquí sobre unas prestaciones cuyo coste significa una participación en el PIB muy inferior a la media europea. Los Países Bajos, Bélgica, Francia..., invierten en Seguridad Social alrededor del 30% de su Renta Nacional, en tanto que en Irlanda, Portugal, Grecia y España los gastos varían entre la mitad y los dos tercios de ese porcentaje (SNELDERS);

—En el más amplio marco de la OCDE la situación no mejora. España ocupa el penúltimo lugar en cuanto a pensiones medias absolutas en su comparación con países como Austria, Portugal, Canadá, Noruega, Finlandia, Australia e Irlanda (GOMEZ SALAS);

—Así la *asistencia sanitaria* dispensada a activos y pasivos (a jubilados) por la Seguridad Social española, carente de los recursos y medios indispensables, es tan deficiente que ha motivado a más de 4.000.000 de usuarios a concertar, en régimen de *doble seguro, o seguro acumulado* (con doble coste, por tanto), la atención de entidades sanitarias privadas. (INFORME ABRIL);

3.º El tercer aspecto crítico reside, como ya se ha dicho, en la *deformación del alcance y contenidos* del proyecto privatizador.

Porque, contrariamente a la idea que parece presidir la acción reformista, la tarea de conservar e impulsar el desarrollo de la Seguridad Social pública es perfectamente compatible con la acción paralela de *promoción estatal de los regímenes de prestaciones privadas complementarias*: la participación combinada de ambos tipos de regímenes —legales básicos y profesionales complementarios— es la vía necesaria para resolver los problemas actuales de *insuficiencia* de la protección social española. Ese razonable propósito permitiría dar juego a la idea

de *complementariedad e interdependencia* de ambas —prestaciones públicas y privadas— en coherencia con el principio esencial eurocomunitario de *autoresponsabilidad*.

Por el contrario, la previsión privada es una *alternativa imposible* a la Seguridad Social obligatoria general. Existen razones poderosas para *dujar de la viabilidad* de un programa privatizador radical alimentado por el deseo de *sustituir* Seguridad Social pública básica por Seguridad Social libre complementaria. Semejante pretensión, quizá al alcance de otros países europeos comunitarios, estaría condenada a la esterilidad en España:

—La *primera de esas razones* es la ya comentada *insuficiencia* de las prestaciones públicas. Existe muy poco margen para reducciones susceptibles de facilitar el efecto sustitutorio pretendido;

—La *segunda razón* se vincula estrechamente con uno de los argumentos —el de *insuficiencia financiera*— que justifican el propósito de *desposeer al Estado* de la función previsora. Se olvida que la alternativa privada no implica, de suyo, menores gastos de Seguridad Social. Ese efecto depende de otro tipo de decisiones. Quizá pueda producir —según el tópico— mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles, pero esa ventaja se vería de inmediato neutralizada —según el contratópico— por las mayores cargas administrativas, el coste de los beneficios a pagar, y los derivados de la «capitalización completa que exige todo seguro privado» (OIT).

Peor aún, hasta puede darse el caso de que tales mayores costes acaben cargándose a la cuenta de las finanzas públicas. Tal es el caso experimentado en la última mitad de la década de los setenta por la Seguridad Social inglesa, donde pudo comprobarse como las subvenciones estatales para los regímenes profesionales de pensiones eran mucho mayores que sus contribuciones al Seguro Nacional de pensiones públicas (LISTER). O el caso de USA, donde las ayudas del Tesoro a los planes y fondos de pensiones implican un «gasto fiscal» que se reconoce por todos como desproporcionado (MUNNAR).

27. Tantos defectos tienen, naturalmente, numerosas consecuencias. Las cuatro siguientes son las más significativas:

1.º La *primera consecuencia* es la severa *regresión social* de la política de reformas.

Se trata de una consecuencia incompatible con la progresión en paralelo de las necesidades sociales, provocada por la crisis económica. Pero es, también, un *factor disgregador*, antes que de convergencia, en el marco socioeconómico de la Unión Europea.

2.º La *segunda consecuencia* puede parecer paradójica a la vista de los propósitos iniciales de la política en cuestión. Consiste en la *parálisis* de la pretendida acción desburocratizadora de la gestión de las prestaciones sociales públicas. Las posibilidades de intervención social y privada en la administración de esas prestaciones se han visto reiteradamente desatendidas, y frustrados los progresos de ese orden que la propia legalidad vigente autoriza.

3.º La *tercera consecuencia* está en la progresiva transformación de los métodos de intervención privada en la gestión de los regímenes de prestaciones públicas. Asistimos, en efecto, a un *proceso de desnaturalización de las fórmulas de «colaboración» tradicionales*, basadas en el respeto a la integridad organizativa y económico-financiera del sistema protector, que pasan a convertirse en fórmulas de «desafiliación opcional», donde se da antes una *sustitución* del asegurador público por el pretendido colaborador privado;

4.º La *cuarta y última* de esas consecuencias principales reside en la *posición de ventaja que el legislador concede ahora*, rompiendo con una viejísima tradición, a los *colaboradores privados lucrativos* con respecto a las entidades sociales sin ánimo de lucro. Se produce, así, un *efecto mercantilizador*, antes o por encima que privatizador o desburocratizador, de la gestión de la Seguridad Social pública, y también de la libre complementaria. Se va camino de hacer de la Seguridad Social «un negocio capitalista más» (BAYON), desentendiéndose de su verdadera naturaleza como *correctivo externo* de los efectos sociales indeseables que el mercado produce.

4. La persistencia de las causas profundas de la necesidad de reformas; remisión

28. Nada de lo hasta aquí anotado permite la conclusión de que la Seguridad Social española no necesita reformas. Todo lo contrario. Ciertos *factores latentes de cambio* en los escenarios de la actividad económica y de las necesidades sociales anuncian lo que el profesor VELARDE ha llamado un «tercer viraje» de nuestras instituciones protectoras.

La *política de ajustes* debe basarse, naturalmente, en el análisis detenido de las *causas* que la motivan.

Pues bien, las principales *causas de la crisis de adaptación* de la Seguridad Social española, de las que genéricamente participa el resto de los regímenes de protección social europeos, pueden encuadrarse en los *tres grupos* siguientes:

1.º Causas económicas

—La crisis y transformaciones del empleo y la precarización del aseguramiento.

—La crisis demográfica y sus repercusiones en el equilibrio económico de los regímenes.

—La reducción de los costes sociales de las empresas en el marco de la precaria situación de las finanzas públicas globales.

—Las disfunciones de los métodos tradicionales de financiación de los sistemas de Seguridad Social y su reflejo en los regímenes de pensiones (suplementos por mínimos, financiación de Regímenes Especiales deficitarios...)

2.º Causas socioculturales

—El cambio de valores sociales y sus consecuencias sobre la estructura, la composición y las funciones de las familias.

—La expansión del fraude en la contribución a las cargas sociales, en el uso de los servicios y en el acceso y conservación del derecho a prestaciones.

—La insuficiencia de articulación legal entre los regímenes de pensiones básicos y complementarios, y de estos últimos entre sí.

—Las rigideces gestoras de los regímenes de pensiones públicas y las discriminaciones legales de los complementarios según cual sea la naturaleza de sus gestoras.

3.º *Causas sociopolíticas e ideológicas*

—La complejidad institucional de los sistemas protectores.

—La reacción contra el intervencionismo social estatal.

—La internacionalización o «globalización» de la economía: las convergencias espontánea e inducida de las políticas de pensiones.

De todas esas causas críticas, y de otras de menor relevancia, se trata en extenso en la PARTE PRIMERA de este estudio.

5. **Hacia un modelo común europeo de jubilación**

29. ¿Cuál es la *importancia objetiva* de los datos hasta aquí enunciados; cabe concentrar en la tarea de reducción de las pensiones todos los esfuerzos reformistas, como parece pretenderse, o el empeño demanda otras *prioridades*?

La respuesta a esa pregunta se halla en la existencia cierta de un *programa europeo compartido de cambios* —una política común— en la ordenación de la jubilación. Programa, por otra parte, cuyos perfiles y diseño toman cierta razonable distancia con las *urgencias del momento*, y se acomodan a las previsiones relacionadas con el *corto y medio plazo*.

De esa política europea se trata en el último Capítulo de la PARTE SEGUNDA de este estudio. En él se citan, valoran y transcriben en parte una relación de documentos de origen supranacional o internacional de los que se deduce la preferencia europea por una jubilación:

1.º *Flexible* (o personalizada).

2.º *Voluntaria* en cuanto a la opción por la edad de retiro, o para el retiro mismo siempre —natu-

ralmente— que no exista una incapacidad sobrevenida vinculada a la edad o a otra circunstancia.

3.º *Progresiva* (o gradual).

4.º *Garantizada* (de modo que la Ley, e incluso los Poderes públicos, aseguren la percepción de las pensiones causadas —básicas y complementarias libres— en los supuestos de insolvencia de sus responsables inmediatos).

5.º *Generalizada* (o universalista). Es decir, asistida o pensionada con independencia del carácter de contribuyente o no del anciano al sistema de Seguridad Social aplicable.

6.º *Compleja* o plural; es decir, constituida por elementos interdependientes de alcance respectivamente básico y complementario, de origen público y privado, de formación obligatoria o voluntaria.

7.º *Informada* o consciente (precedida de una fase de «preparación» al retiro).

8.º *Independiente* o autónoma (centrada en las necesidades y condiciones de vida de los ancianos) en el marco de una política social general, y que sólo en las dosis razonables condicione el retiro a opciones políticas conexas relacionadas con el empleo, o con los problemas de impulso o transformación industrial.

9.º *Participativa* (tanto en lo referente a la programación y desarrollo de los servicios sociales complementarios y, en general, en cuanto a la participación de los ancianos en todas las decisiones que les conciernen, como en lo relativo al mantenimiento de algunas actividades profesionales, supuestos el alto significado del trabajo en las Sociedades contemporáneas, la evolución demográfica y la posibilidad de ajustar el coste y la cuantía de las pensiones individuales a las consecuencias de esa compatibilidad.

10.º *Internacionalmente uniforme*, con objeto de «igualar en el progreso» las condiciones de vida y trabajo de todos los ciudadanos europeos, y facilitar la superación de los efectos negativos que las actuales diferentes reglamentaciones sociales producen en la concurrencia de las empresas en el Gran Mercado.

PARTE PRIMERA. SITUACION SOCIOECONOMICA ACTUAL Y PREVISIONES; REPERCUSIONES EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS ANCIANOS

30. Por lo hasta aquí dicho, resulta claro que el problema de las pensiones en España —como el europeo en general— no consiste sólo en gastar menos, sino sobre todo en *gastar mejor*. (Incluso los defensores de la privatización radical de las pensiones públicas deben admitir que, dados los pobres niveles cuantitativos de las prestaciones, el propósito de gastar menos *privaría de oportunidades* a su oferta alternativa.)

Esa pretensión, junto a las de semejanza de costes y armonía institucional, es la que parece orientar los *programas de «convergencia» legislativa por objetivos* que se impulsan desde Bruselas, y que se aceptan pacíficamente por el común de los Gobiernos nacionales implicados, aun los de distinta ideología.

Diversas causas explican la intensidad, la reiteración y constancia y las coincidencias en las reformas europeas en curso de la jubilación. La comunidad de soluciones —la sustancial coincidencia en los objetivos reformistas— resulta ser la consecuencia de una larga lista de *problemas compartidos*. Aunque, eso sí, no alcanzan a todos con la misma intensidad.

El análisis completo y eficaz del problema considerado, en su doble perspectiva interna e internacional, requiere, en efecto, el análisis previo de las *causas de la crisis de adaptación* del subsistema de pensiones de la Seguridad Social española. Las principales de esas causas son éstas:

I. Las realidades socioeconómicas resultantes de las transformaciones de la estructura del mercado de trabajo (GUILLIAND).

En tanto el soporte financiero esencial y la organización institucional de los regímenes protectores sigan girando en torno a la relación laboral, esas transformaciones imponen en ellos cambios profundos e inevitables.

No es cuestión de detenerse en el cuadro de previsiones sobre la evolución del trabajo. Baste con dejar aquí anotada la profusión del *empleo precario* (que precariza la relación de cotización); su *intermitencia y diversidad* para un mismo empleado; la expansión del *empleo femenino* (que aumenta la oferta de trabajo frente a una demanda decreciente, y que reduce las potencialidades asistencialistas alternativas de las familias); el nuevo impulso del *trabajo autónomo* y el trabajo a domicilio; la posibilidad —y probablemente la necesidad— de *no incompatibilizar* la pensión con la continuidad en el trabajo, al menos parcial, de los ancianos; la *apertura internacional* intensa de los mercados de empleo; e incluso la aprobación de modalidades contractuales *excluidas total o parcialmente de aseguramiento* (así, por ejemplo, los contratos de formación o en prácticas y, en general, los de promoción de empleo de jóvenes o de mujeres con responsabilidades familiares).

Esas perspectivas no hacen sino mostrar *nuevas dimensiones* a los dos más graves problemas en presencia del mercado de trabajo: las dimensiones alarmantes del paro; y la progresión del empleo temporal.

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), en 1993 el número de desempleados en España se acercó a *tres millones y medio de personas*. La parte más importante de este aumento del paro, que alcanzaba ya al 23,9% de la *población activa*, corresponde a la disminución, en más de medio millón, del número de puestos de trabajo en 1993; una cifra que, sumada al casi un cuarto de millón perdidos en 1992, supone la *destrucción en dos años* de más de un tercio (un 40%) de todos los empleos generados en los seis años anteriores (CES).

Como anota el CES, la intensidad en la caída de la ocupación «no tiene precedentes en la reciente historia de nuestra economía...», ni es comparable con la registrada en el conjunto de la UE». El CUADRO 2 muestra a las claras el grave deterioro de la ocupación en España entre 1970 y 1993. En 1991, la tasa de paro española *dobla* prácticamente a la media de la UE.

Los *efectos sociales* de ese fenómeno son múltiples, siendo la *exclusión social* (y a veces la «auto-

Cuadro 2
OCUPACION EN ESPAÑA, 1970-1993

Años	Ocupación media anual (miles)	Variación año anterior (miles)	Variación media anual período (miles)
1970	12.524,6	—	
1971	12.590,1	65,5	
1972	12.628,6	38,5	
1973	12.879,8	251,2	
1974	12.970,1	90,3	
1970/74			111,4
1975	12.758,9	-211,2	
1976	12.622,5	-136,4	
1977	12.560,6	-61,9	
1978	12.342,1	-218,5	
1979	12.133,8	-208,3	
1980	11.764,6	-369,2	
1981	11.412,2	-352,4	
1982	11.263,5	-148,7	
1983	11.139,7	-123,8	
1984	10.936,5	-203,2	
1985	10.840,2	-96,3	
1975/85			-193,6
1986	11.080,9	240,7	
1987	11.421,0	340,1	
1988	11.780,6	359,6	
1989	12.258,3	477,7	
1990	12.578,8	320,5	
1991	12.609,4	30,6	
1986/91			294,9
1992	12.366,3	-243,1	
1993	11.837,5	-528,8	
1992/93			-386,0

Fuente: Dirección General de Previsión y Coyuntura (Series homogéneas de la EPA).

marginación») el más grave de todos, y la proliferación de las *actuaciones fraudulentas* (de las que después se habla) uno de los que más alarma social provoca y que más deteriora la fe ciudadana en las instituciones protectoras públicas.

Por otra parte, la progresión del *empleo temporal* —con sus claroscuros, ventajas y desventajas— ha sido intensa y sostenida.

Ya en 1985, primer año tras la reforma de las modalidades de contratación de 1984, los contratos registrados como de fomento de empleo fueron cer-

ca de 500.000 más que los registrados en 1984 (un 157% de aumento). Posteriormente y hasta 1989, año en que el número de contratos rebasó los cinco millones, éste siguió creciendo a un fuerte ritmo, 15% anual. En esos años de aumento de la ocupación, las contrataciones temporales acogidas a fomento de empleo crecieron a un ritmo medio del 29% y las contrataciones temporales ordinarias lo hicieron al 17%. Por su parte, las contrataciones indefinidas ordinarias crecían a un ritmo bastante inferior, 8%. En 1993, continúa la tendencia, iniciada en 1991, de descenso del número total de contratos. Mención especial requiere la contratación indefinida de carácter ordinario, que ha disminuido en 1993 un 29% (CES).

Durante al año 1994, las reformas legislativas operadas en la contratación laboral y el mercado de trabajo han extremado aún más las indeseables consecuencias de la *temporalidad* en el empleo. «El número de contratos de duración determinada —dice el CES— ha crecido desde el segundo trimestre de 1994 a una tasa interanual cada vez mayor, que ha rozado el 7% en el cuarto trimestre del año, superando ya los tres millones de efectivos; mientras los asalariados con contrato indefinido han proseguido su disminución». UGT anota cómo la *tasa de temporalidad* se elevó al 33,8% a finales de 1994, y hasta el 35,6% en el primer semestre de este año de 1995.

El cuadro 3 expresa los ocupados a tiempo parcial en 1994.

2. El cambio en los comportamientos demográficos y sus consecuencias sobre el tejido social, principalmente sobre las formas familiares y sobre la estructura de los hogares (GUILLIAND).

Interesa retener, en este punto, las previsiones sobre exclusión del núcleo básico familiar de convivencia de la *primera generación*, abandonando la antigua configuración patriarcal de la institución, en la que se mezclaban tres generaciones, y donde los ancianos disponían de una función y un acomodo social propios.

Asimismo, deben valorarse también los efectos sobre la seguridad económica de la *inestabilidad de los matrimonios*, el descenso de la nupcialidad y la *proliferación de la uniones de hecho*, así como las

Cuadro 3
OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO Y SITUACION PROFESIONAL, 1994
(Miles de personas y porcentajes de variación en cada período)

Situación	T1		T2		T3		T4		MEDIA	
	Miles	Var. 93/94								
Ambos sexos										
Total t. parcial	768,1	10,2	802,0	7,0	755,4	5,7	779,1	5,2	776,2	7,0
-Asalariados	547,0	15,9	568,6	10,8	532,8	8,8	561,6	7,0	552,5	10,5
-No asalariados . . .	221,1	-1,9	233,4	-1,3	222,6	-1,0	217,5	0,9	223,7	-0,8
Hombres										
Total t. parcial	184,0	11,4	200,7	9,7	192,0	12,3	188,9	3,0	191,4	9,0
-Asalariados	112,6	23,7	121,4	17,3	113,6	14,4	113,4	0,8	115,3	13,5
-No asalariados . . .	71,4	-3,8	79,3	-0,1	78,4	9,5	75,5	6,5	76,2	2,9
Mujeres										
Total t. parcial	584,1	9,8	601,4	6,1	563,4	3,6	590,1	6,0	584,8	6,3
-Asalariados	434,4	14,1	447,2	9,2	419,2	7,3	448,1	8,7	437,2	9,8
-No asalariados . . .	149,7	-0,9	154,2	-1,8	144,2	-5,9	142,0	-1,8	147,5	-2,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

repercusiones de ambas circunstancias sobre la atención de los enfermos y los menores. Ha disminuido el tamaño medio de los hogares, con un incremento sensible de los hogares bipersonales. La *función familiar de la mujer* se ha alterado con su incorporación a la vida laboral extradoméstica, y por su presencia en los hogares monoparentales, de cuyo sustento se responsabilizan (su incremento, en la década 1981-1991, ha sido del 43%, llegando a representar los *hogares monoparentales el 10% del total de hogares*). Por otra parte, ha descendido el ritmo de los hogares encabezados por jóvenes, y el de los hijos que permanecen en el hogar paterno hasta edades avanzadas. Además, en la década se ha incrementado hasta el 14% el número de los *solitarios* en España, que acerca el modelo español al modelo europeo. Cabe prever, en todo caso, la *desatención de los ancianos* por parte de sus familias, y las consecuencias de un intenso *control de natalidad*.

La familia puede dejar de ser la alternativa barata —o el complemento invisible pero poderoso— de las políticas de protección social pública. Y eso sí que *agravaría los costes* de la Seguridad Social de modo insoportable.

Las mayores diferencias en prestaciones sociales entre España y el resto de la UE se dan, precisamente, en esta materia de *subsídios familiares*. Por cada persona de menos de 20 años, la cuantía de los subsidios representaba menos del 1% del PIB por cápita en España y en Grecia, superaba el 8% en Bélgica y Francia, se acercaba al 9% en Gran Bretaña, alcanzaba el 11% en Luxemburgo y superaba el 12% en Dinamarca (IEE).

En la distribución del gasto por funciones, el porcentaje de los destinados a las atenciones a *maternidad-familia* variaba entre el 13% en Irlanda y el 2% en España y Grecia.

3. El envejecimiento de la población, corolario de una bajísima natalidad, y sus repercusiones sobre la financiación de las jubilaciones y la organización de los sistemas de salud pública (GUILLAND).

España participa con cierto retraso de esa intensa amenaza europea. Véanse los cuadros que constan al final de este Capítulo bajo el título común PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 a 2020 (cuadro 4), y en los que se contiene información por grupos de edad, hombres y

mujeres y relación de dependencia. (Elaborados por José GALLEGU, y ofrecidos generosamente por su autor para este Informe; no publicados.)

Interesa subrayar el dato global de que el crecimiento de la población española ha experimentado estos años una *notable desaceleración*, y que es firme su tendencia al *crecimiento cero* e incluso al *decrecimiento* (CES).

Asimismo, hay que retener el dato afecta a la *tasa de fecundidad*: situado todavía en 1975 de casi tres hijos por mujer (es decir, mayor que las del resto de los países de la Europa comunitaria), se redujo en 1993 hasta el 1,23 (la más baja de toda la UE, junto a la italiana).

Se prevé, en efecto, una duplicación a medio plazo de la carga económica de los regímenes de pensiones por esa razón. Como, además, el aumento más notable se producirá en la *población anciana de más edad* (los mayores de 80 años o «gran edad»), aumentará también la intensidad, frecuencia y coste de las necesidades que deben ser atendidas. Las estadísticas advierten, en efecto, que el *consumo sanitario y farmacéutico* de estas personas implica gastos cerca de tres veces superiores a los que producen por esos mismos conceptos los menores de 70 años.

Por otra parte, el predominio de las mujeres entre las personas de edad, sobre todo en los países desarrollados, gravitará a corto y medio plazo sobre el coste de las *pensiones no contributivas* y las asistenciales (es decir, las no asegurativas). Debe anotarse, en relación con estas consideraciones, que si la tasa de actividad de las mujeres en España se situara en el promedio europeo, la cifra de parados sería superior a la actual en más de 2.000.000 de personas (CES).

Salvo que se mantenga en actividad productiva a los pensionistas, compatibilizando los ingresos por pensión y trabajo, el envejecimiento de la población supondrá dificultades financieras para los regímenes de pensiones, al disminuir sensiblemente el número de cotizantes y aumentar el de beneficiarios.

Hay que anotar, pese a todo, que se utiliza a veces la amenaza demográfica como un *pretexto* de

concreción remota que justificaría la paralización del progreso social en el *presente*. Pero las cosas no están tan claras. Lo más probable es que las *nuevas tecnologías* y la *internacionalización económica* hagan compatibles la adversidad demográfica y el desempleo con el crecimiento económico: «... el crecimiento económico —dicen los especialistas— es la hipótesis más verosímil en el porvenir». Y, sin duda, sólo del crecimiento económico depende la solución de los problemas financieros actuales de la Seguridad Social.

El pretexto demográfico tiene un *valor sólo relativo*. Conviene recordar para confirmarlo el *incremento de la productividad* observado en todas partes en estos últimos años. Hay *estadísticas* que confirman que basta ahora *un solo trabajador para producir a precios de hoy lo que hacían cuatro* en la *década de los cincuenta*.

Por tanto, conviene no alarmarse en exceso con asuntos secundarios (o no decisivos): el *progreso científico y técnico prefiguran el futuro de la Seguridad Social mucho más que la demografía*. Dicho de otro modo: la relación activos-pasivos es irrelevante, a medida que el *progreso hace de un activo futuro el equivalente a decenas de activos en el pasado*.

31. Esas tres causas esenciales han movido a la OCDE a recomendar reformas destinadas a la doble tarea de *reequilibrar los niveles de gastos e ingresos* e influir sobre el *número de personas* de edad avanzada con derecho a pensión.

Ayudarían a ese efecto *reducciones en la cuantía* de los derechos (importes iniciales menores, negativa a la indexación, eliminación de suplementos por mínimos, sometimiento de las pensiones a la previa prueba de ausencia de recursos...), *aumentos en los ingresos* (con la elevación con partidas crecientes procedentes de los Presupuestos Generales del Estado) o la *invocación a la tarea colaboradora del sector privado* (desviando parte de los regímenes públicos de pensiones hacia los regímenes profesionales o el ahorro privado).

En resumen, esos tres datos componen una *gran amenaza para la continuidad* de los regímenes de pensiones públicas y para los seguros sociales de asistencia sanitaria, tal y como hoy los conocemos.

32. Pero las razones para la reforma no se agotan en esas tres y sus derivadas, por mucho que radique en ellas el peso mayor de las dificultades. Junto a ellas, cabe anunciar estas otras:

4. La imparable expansión de la economía sumergida (que reduce aún más los ingresos de los regímenes protectores), y la tendencia a la generalización del abuso y el fraude en el uso de los servicios y el acceso a las prestaciones (que incrementa injustificadamente el gasto social).

Resulta muy claro que la difusión de la economía sumergida es consecuencia de las facilidades existentes para la evasión contributiva (cargas fiscales y cargas sociales) y de la impunidad para la utilización desviada de las prestaciones de Seguridad Social. El propio Ministerio de Economía y Hacienda, en un reciente informe sobre «Condiciones de vida y trabajo en España», anota que el *trabajo oculto* afecta en España a más de tres millones de personas, es decir, el equivalente a más del 25% de los *trabajadores ocupados*.

El asunto, en última instancia, es una manifestación más de la *limitada conciencia contributiva* de los españoles respecto al sostenimiento de las cargas públicas y de su desinformación sobre el significado y consecuencias del incumplimiento de los deberes de esta naturaleza; quizá sea la manifestación más aberrante, dados los fines esenciales de la Seguridad Social (facilitar medios materiales de vida y subsistencia a los ciudadanos en situación de necesidad) y la contabilización individualizada de los pagos en orden a los beneficios del servicio público que presta (en materia de pensiones, sólo quien paga se beneficia, dependiendo la cuantía del beneficio de la duración y cuantías de las cotizaciones previas). En este caso, además, el hecho se agrava por la existencia de una *legislación incoherente* —y por tanto sustancialmente inaplicable— en materia de *responsabilidades empresariales* por defectos de altas y bajas y pago de cotizaciones (tal es la dificultad de la Ley al respecto que no ha sido posible todavía, después de cerca de veinte años de vigencia, dotarla de los indispensables desarrollos reglamentarios), y por una confusa ordenación de sus repercusiones en las prestaciones causadas (donde los supuestos de «automatización» y «semiautoma-

ticidad» en la obtención de protección oficial, las fórmulas de anticipo, asimismo oficial, de prestaciones a cuenta de empresarios insolventes y desaparecidos y, en fin, la existencia de suplementos de pensiones en concepto de garantía de mínimos, estimulan la connivencia o el interés de los propios trabajadores, y de los asegurados en general, en el acto defraudatorio).

Las manifestaciones singulares de incumplimiento explican ese triple carácter —fácil generalización del fraude, connivencia de todas las partes sociales implicadas y defectos de ordenación sustanciales para prevenirlo, y para instaurar controles administrativos eficaces—; entre ellas: la ocultación de altas o su notificación sólo cuando ya se ha producido el «hecho causante» (accidente de trabajo, por ejemplo) de la prestación; cotización por bases inferiores a las debidas según categorías administrativas; exclusión de conceptos retributivos (horas extras, pagas de beneficios, complementos salariales...) de la base de cotización; y otros.

Es preciso reconocer que en la corrección de los más graves defectos de gestión recaudatoria se han dado pasos importantes en los últimos años. Con todo, la situación no es todavía satisfactoria.

Y es que, probablemente, su remedio sustantivo no puede alcanzarse con meras medidas de gestión, siendo necesarias otras de *alcance normativo*; reorganización institucional, descentralización de los servicios (constitución de agencias territoriales menores), dotación de efectivos personales suficientes y especializados con «autoridad» e iniciativas inspectoras y de propuesta de sanción; y medidas análogas.

Las cifras y prácticas de defraudación en *prestaciones* son también abrumadoras, según fuentes oficiales; sobre todo en prestaciones *farmacéuticas* y en prestaciones por *desempleo*.

He aquí un punto —el de la *ineficacia de los sistemas de control* aplicados por los gestores públicos— en el que son grandes nuestras diferencias con Europa.

5. La inversión de los movimientos migratorios (CES)

España —dice el CES— ha pasado definitivamente la página de los grandes movimientos emigratorios de los años sesenta. Ahora destacan los flujos migratorios interurbanos y los *movimientos intraprovinciales hacia los municipios de menor volumen*. Eso contrasta bruscamente con los rasgos del «éxodo rural» de décadas pasadas.

En el terreno de las migraciones exteriores, se ha producido el *descenso rotundo de las emigraciones*, y una *pujante inmigración*. La crisis de empleo se alivió en el pasado con emigraciones masivas; ahora se produce un *retorno* anual de 20.000, de difícil reinsertión en el flojo mercado interior de trabajo.

Evidentemente, la emigración, el retorno, y las inmigraciones de cierto volumen, son factores que agravan los problemas de *desigualdad social* y los de *carencia de medios de vida suficientes*; temas ambos de grave repercusión en las funciones y los costes de la Seguridad Social.

6. La mayor interdependencia de las economías en el medio internacional y, principalmente, en espacios regionales concretos.

Se origina así un impulso que demanda a los Estados favorecer el dinamismo mercantil en su interior como medida para su ajuste en la nueva división internacional del trabajo.

Sin duda, ese impulso puede verse obstaculizado, y hasta en parte frenado, por el factor Seguridad Social (cotizaciones sociales, por un lado, y condiciones de trabajo y aseguramiento por otro).

La Unión Europea lo ha advertido con contundencia: la diferencia de reglamentaciones sociales puede arruinar las expectativas que suscita el Mercado Unico. De hecho, se han dado ya algunos avisos de la Comisión a las autoridades españolas sobre excesos en la «precarización» del empleo, y sobre sus efectos discriminatorios. Según los datos comunitarios, España tiene un 20% más de contratación eventual que la media europea; y, según esos mismos datos, los costes sociales de las empresas se reducen entre un 30% y un 40% si, en lugar de contratar trabajadores fijos, se recurre a la contratación de eventuales. (En España, la diferencia de costes es del 35%, según estudios solventes de UGT.)

7. Los movimientos de convergencia internacional de políticas y de coordinación de legislaciones, fundamentados en la pretensión de equilibrar las economías respectivas y de evitar tanto la regresión como la progresión social ininterrumpida.

O, lo que es lo mismo, la *iniciativa política* de reformas ya no es sólo una cuestión de cada Estado. En buena parte, está pasando a ser competencia de órganos supranacionales.

En el marco del *Derecho social europeo*, la vía de *armonización legislativa impuesta* dispone de *fundamento jurídico* en el art. 117 del Tratado de Roma, que declara como uno de los fines de la Comunidad el instaurar «la igualdad en el progreso» para sus ciudadanos.

Su *objetivo inmediato* es el establecimiento de unos *mínimos comunes* de protección social garantizados en todo el territorio comunitario; y, con carácter secundario, el de *facilitar la coordinación* de las legislaciones nacionales sobre la materia.

El *instrumento* armonizador por excelencia son las Directivas aprobadas por el Consejo o por la Comisión. (Normas que fijan a los Estados unos compromisos normativos, pero que dejan a éstos decidir sobre la forma y los medios para su cumplimiento).

En fin, la «*estrategia*» armonizadora se presenta hasta ahora como una fórmula de síntesis entre otras dos en disputa: respectivamente, la voluntarista o utópica (de «unificación» de prestaciones) y la realista (que pretende dejar absoluta independencia y autonomía plena a los Estados).

El *contenido* de esta vía armonizadora acoge dos tipos de medidas; respectivamente: medidas destinadas al desarrollo de la *Carta Social*; y medidas para la *consolidación* del Derecho Social armonizador preexistente.

Existe, junto a la vía armonizadora impuesta, otra vía menos aparatosa, pero quizá más efectiva: la de *convergencia de políticas sugerida* o «*espontánea*» —en la que algunos confían— y que es más ambigua. Según cual sea el grado de espontaneidad permitido, puede ofrecer incluso resultados *contradictorios*: o una prudente y paulatina «igualación en

el progreso» o, a la inversa, una regresión social generalizada en todo el ámbito comunitario (o «igualación en el regreso»).

La Comisión se ha puesto manos a la obra, alegando que la ausencia de una tal política de convergencia no vinculante produciría *riesgos mayores*: el peligro de la marginación social; la amenaza de la competencia desleal; la generalización del «turismo social» (o incremento de las migraciones no productivas en busca de mejor asistencia, sobre todo sanitaria); y, en suma, el riesgo de aumentar —antes que de reducirla— la «descohesión social» del Mercado Interior.

La instrumentación normativa de la política de convergencia se basa en la aprobación de una o varias Recomendaciones. Entre ellas, es de la mayor importancia la relativa a la política de jubilaciones, de la que luego se trata.

8. La toma de conciencia de la *inapropiada* relación de las funciones que la Seguridad Social cumple con sus fuentes de recursos tradicionales.

La evolución que marcan ya algunos países significa la racionalización financiera de la Seguridad Social mediante el establecimiento de una *conexión lógica* entre las funciones protectoras, la extensión de la solidaridad y las fuentes de recursos más apropiadas (PERRIN).

En otras palabras, existe hoy una clara incoherencia entre los recursos obtenidos y los gastos que con esos recursos se financian. Así, por ejemplo, las cotizaciones determinadas en función de los salarios puede guardar alguna relación con ciertos gastos en prestaciones, pero no en otros, como sucede con la asistencia sanitaria, los servicios sociales, etc. Los desajustes en la previsión de gastos e ingresos se hace *inevitable*; además de agravar las dificultades para elaborar las consiguientes *previsiones presupuestarias*.

Más aún, utilizar las cotizaciones sociales para financiar prestaciones universales (familiares, p.e.) es claramente *inapropiado*. Su consecuencia es obvia: problemas para las empresas y dificultades para el empleo.

En resumen, se atisba el éxito inminente de una *nueva doctrina financiera* basada en la triple perspectiva de una apropiación selectiva de los recursos, un reparto equitativo de las cargas y una nueva conexión óptima entre las modalidades de financiación y los objetivos de la política económica.

9. El rechazo social a las prácticas y *modos burocráticos* de funcionamiento de los servicios públicos asistenciales, y a su *ineficiencia*.

De ese rechazo perceptible resulta la propensión a *restituir* a la sociedad —para algunos también al «mercado»— la gestión de parte de esos servicios; es lo que, según cada quién, se conoce como socialización, participación, privatización o mercantilización de las instituciones de la Seguridad Social.

Todas esas figuras optativas, aunque con matices, tienen una pretensión desburocratizadora: «hay que fortalecer quizá el carácter público, mas no el meramente estatal, de las agencias sociales» (CARDOSO).

Hay, en todo caso, una opción combinada o mixta, perfectamente viable, que consiste en el fomento de los sistemas de previsión privados como *complemento* de la Seguridad Social garantizada por el Estado. La opción referida está alentada por la política de la Unión Europea que, reforzaría con ella los principios esenciales de *autoresponsabilidad* y de *subsidiariedad* que están en el origen de la creación de la Comunidad (LEIENBACH).

10. Existe una última razón para el cambio sólo en apariencia irrelevante. Se trata de la necesidad de superar el elemento *corrosivo* de los sistemas protectores consistente en su *complejidad*, y en la *incomprensión social* que de ella se deriva.

Es un hecho comprobado que la indecisión sobre sus principios ha convertido a la Seguridad Social en una *técnica confusa*. La observación sobre la *inestabilidad jurídica* de la Seguridad Social —la cual, como expresa ALONSO GARCIA, hace de la institución «una realidad constantemente desconocida»— y la necesidad de proceder a su solución, son datos coincidentes en todos los ordenamientos positivos y en todas las doctrinas nacionales.

Dicha inestabilidad jurídica compromete, en primer lugar, el cumplimiento del fin más inmediato hacia el que se ordena la institución: el establecimiento de una *conciencia individual y colectiva de seguridad*; la cual es sólo posible si su institucionalización se regula determinando claramente y con sencillez la identidad de sus principios, el rigor de sus técnicas, el objeto específico de su actividad prestacional y las condiciones, requisitos y procedimientos para que ésta se haga efectiva. De otro modo, podrá hablarse de la existencia de un régimen de protección económica ocasional —más o menos amplio y generoso— asumido por el Estado, pero nunca de la eficaz realización por éste de una situación de seguridad psicológica individual y comunitaria; consciente, previa a la concreción de la necesidad y generalizada.

Interpretada la Seguridad Social como factor específico de la política general de bienestar, su estabilización jurídica, al centrar con precisión los temas antes relacionados —principios, técnicas, fines, procedimientos. etc.—, impedirá la actual *disfuncionalidad* de la institución en el complejo de la política social y sus efectos *perturbadores* en el ámbito de la política económica.

Por último, la reducción de su movilidad normativa habrá de permitir su necesaria congruencia con los principios esenciales de la política legislativa relativos a *seguridad jurídica* y *jerarquía de normas*. Principios ambos absolutamente incompatibles con una situación —la actual del Derecho de la Seguridad Social— caracterizada según ALONSO GARCIA por el *confusionismo desordenado* de normas carentes de criterio director mínimo; la *dificultad para la determinación del precepto vigente* (sea por la contradicción interna de señalados preceptos, por la indefinida vigencia de regímenes transitorios o por la ilegalidad de las prácticas administrativas); la *inefectividad de ciertas medidas* (por cuanto han implicado o una insuficiencia de previsión o una pobre realización técnica); y la *antieconómica complejidad de disposiciones* (derivada del cambio constante de sistemas que obliga a nuevos aprendizajes y hace más gravosa para empresas, trabajadores, órganos administrativos y administrados la realidad asegurativa).

En su concepción más completa (la que contempla el problema en sus dimensiones formal y material), esta razón del cambio ha sido muy precisamente definida por PERRIN: se debe a intereses corporativos, preocupaciones financieras, rutinas administrativas o prejuicios sociales que han sobrevivido inexplicablemente a sus justificaciones ocasionales o circunstanciales.

Es preciso añadir que la aprobación reciente (junio de 1994) de un nuevo Texto refundido de la legislación de Seguridad Social implica un *gran paso* en el propósito de simplificación normativa. Con todo, su realización se ha planteado con *cierta e injustificada precipitación*, pese a haberse demorado antes por dos veces inexplicablemente (desde el mandato del legislativo de 1990): de hecho, su aprobación ha coincidido en el tiempo con la elaboración de proyectos legislativos, aprobados seis meses después, en los que se contienen numerosas e importantes reformas en ese nuevo Texto. Quizá la maduración de esas reformas, junto con las que en la actualidad se programan, habría justificado el *retraso en las tareas refundidoras*, o incluso la elaboración de una *Ley de reforma*.

33. Como sucede, según la doctrina de la fe, con los Mandamientos de la Ley de Dios, también aquí las *causas y razones reformistas* pueden ser resumidas en dos; respectivamente: las que procuran la ordenada *reducción del gasto* en prestaciones; y las que invocan la necesidad de la *revisión de la estructura* de los sistemas.

Dos razones —conviene recordarlo— que coinciden con las expectativas de cambio que impone la naturaleza histórica y el acogimiento ideológico de la Seguridad Social, tal y como se vio con anterioridad.

Si alguna utilidad resulta del largo y complejo cuadro de causas hasta aquí expuesto, es la de evidenciar la posibilidad de una *profunda racionalización* en el subsistema de pensiones de la Seguridad Social que, sin atentar gravemente contra los niveles protectores hasta aquí alcanzados, permita resolver en grado apreciable sus problemas de ineficiencia e ineficacia. Y sobre la posibilidad añadida de hacerlo *gradualmente*, ajustando en el tiempo cada pa-

so y cada medida a un programa previamente elaborado y públicamente explicado.

Las dificultades del subsistema, a falta de remedios, son graves y han de serlo todavía más. Pero,

tal y como ha señalado DRAPERIE con referencia a estos mismos temas en el contexto internacional, «la tendencia no es el destino». La tendencia puede, en efecto, ser corregida por la acción política apoyada en el consenso y el respaldo social.

Cuadro 4
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

HOMBRES

Grupos edad	1990	1991	1992	1993	1994	1995
0-4	1.060.288	1.041.678	1.026.579	1.010.166	993.127	974.212
5-9	1.249.368	1.201.434	1.156.799	1.124.078	1.091.070	1.063.829
10-14	1.559.521	1.498.774	1.437.804	1.368.481	1.310.241	1.253.376
15-19	1.675.895	1.674.411	1.662.607	1.641.964	1.605.134	1.560.211
20-24	1.666.945	1.662.643	1.662.718	1.664.503	1.667.915	1.669.123
25-29	1.624.658	1.649.689	1.662.883	1.667.908	1.665.156	1.658.190
30-34	1.443.875	1.480.690	1.517.028	1.552.682	1.585.857	1.616.644
35-39	1.259.826	1.286.975	1.322.103	1.359.712	1.399.602	1.437.786
40-44	1.208.731	1.212.720	1.215.602	1.224.314	1.236.414	1.252.799
45-49	1.088.909	1.125.175	1.148.668	1.169.807	1.185.279	1.196.267
50-54	968.701	958.836	977.316	994.763	1.027.337	1.067.327
55-59	1.078.973	1.060.052	1.027.635	999.525	964.563	935.332
60-64	981.888	998.252	1.012.112	1.019.844	1.024.950	1.020.219
65-69	815.930	836.244	851.244	866.253	880.409	896.844
70-74	558.223	585.823	619.554	652.483	681.130	703.599
75-79	402.829	404.028	404.588	408.863	419.365	436.737
80-84	247.525	253.747	259.112	263.488	266.734	268.743
85-89	107.557	112.154	116.500	120.911	125.383	129.754
90-94	28.217	30.448	32.644	34.667	36.527	38.289
95+	6.181	5.667	5.619	5.713	5.828	5.986
SUMAS	19.034.040	19.079.440	19.119.115	19.150.125	19.172.021	19.185.267
RESUMEN						
0-19	5.545.072	5.416.297	5.283.789	5.144.689	4.999.572	4.851.628
20-64	11.322.506	11.435.032	11.546.065	11.653.058	11.757.073	11.853.687
65+	2.166.462	2.228.111	2.289.261	2.352.378	2.415.376	2.479.952
SUMAS	19.034.040	19.079.440	19.119.115	19.150.125	19.172.021	19.185.267
RESUMEN EN						
0-19 (a)	29	28	28	27	26	25
20-64 (b)	59	60	60	61	61	62
65+ (c)	11	12	12	12	13	13
SUMAS	100	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	68,11	68,85	65,59	64,34	63,07	61,85

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(*) Datos e información facilitados por José GALLEG0.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

HOMBRES

Grupos edad	1996	1997	1998	1999	2000
0-4	952.660	933.686	920.570	913.308	911.011
5-9	1.045.304	1.030.272	1.013.927	996.947	978.082
10-14	1.205.513	1.160.948	1.128.278	1.095.321	1.068.123
15-19	1.499.525	1.438.678	1.369.541	1.311.477	1.254.800
20-24	1.667.141	1.655.043	1.634.292	1.597.585	1.552.936
25-29	1.652.985	1.652.272	1.653.470	1.656.476	1.657.491
30-34	1.640.118	1.651.969	1.656.012	1.652.676	1.645.496
35-39	1.473.355	1.508.467	1.543.013	1.575.269	1.605.388
40-44	1.279.264	1.313.605	1.350.432	1.389.575	1.427.127
45-49	1.200.281	1.203.144	1.211.714	1.223.608	1.239.724
50-54	1.102.951	1.126.082	1.146.804	1.161.955	1.172.707
55-59	926.443	944.624	961.711	993.195	1.031.682
60-64	1.002.917	972.697	946.525	913.832	886.507
65-69	912.480	925.707	933.142	937.996	933.704
70-74	721.751	735.488	749.077	761.711	776.091
75-79	459.620	487.025	513.361	536.019	553.565
80-84	270.571	271.845	275.557	283.429	295.772
85-89	133.686	137.174	139.937	141.907	143.041
90-94	40.042	41.864	43.673	45.427	47.048
95+	6.169	6.414	6.684	6.974	7.287
SUMAS	19.192.776	19.197.004	19.197.720	19.194.687	19.187.582
RESUMEN					
0-19	4.703.002	4.563.584	4.432.316	4.317.053	4.212.016
20-64	11.945.455	12.027.903	12.103.973	12.164.171	12.219.058
65+	2.544.319	2.605.517	2.661.431	2.713.463	2.756.508
SUMAS	19.192.776	19.197.004	19.197.720	19.194.687	19.187.582
RESUMEN EN					
0-19 (a)	25	24	23	22	22
20-64 (b)	62	63	63	63	64
65+ (c)	13	14	14	14	14
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	60,67	59,60	58,61	57,80	57,03

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

HOMBRES

Grupos edad	2001	2002	2003	2004	2005
0-4	910.282	907.605	902.684	895.249	885.107
5-9	956.570	937.623	924.531	917.283	914.994
10-14	1.049.621	1.034.611	1.018.288	1.001.331	982.491
15-19	1.207.092	1.162.680	1.130.116	1.097.271	1.070.165
20-24	1.492.712	1.432.347	1.363.761	1.306.170	1.249.960
25-29	1.655.525	1.643.552	1.623.029	1.586.716	1.542.557
30-34	1.640.361	1.639.658	1.640.841	1.643.807	1.644.807
35-39	1.628.575	1.640.285	1.644.284	1.640.991	1.633.899
40-44	1.462.226	1.496.882	1.530.976	1.562.811	1.592.533
45-49	1.265.779	1.299.579	1.335.822	1.374.337	1.411.280
50-54	1.176.616	1.179.414	1.187.784	1.199.417	1.215.200
55-59	1.065.905	1.088.150	1.108.013	1.122.535	1.132.857
60-64	878.338	895.670	911.936	941.645	977.855
65-69	917.753	889.993	866.140	836.450	811.774
70-74	789.557	800.874	807.159	811.201	807.316
75-79	567.596	578.312	589.014	598.957	610.253
80-84	311.538	330.106	347.695	362.681	374.171
85-89	143.952	144.628	146.766	151.272	158.178
90-94	48.408	49.620	50.559	51.207	51.550
95+	7.621	7.970	8.311	8.640	8.944
SUMAS	19.176.027	19.159.559	19.137.709	19.109.971	19.075.891
RESUMEN					
0-19	4.123.565	4.042.519	3.975.619	3.911.134	3.852.757
20-64	12.266.037	12.315.537	12.346.446	12.378.429	12.400.948
65+	2.786.425	2.801.503	2.815.644	2.820.408	2.822.186
SUMAS	19.176.027	19.159.559	19.137.709	19.109.971	19.075.891
RESUMEN EN					
0-19 (a)	22	21	21	20	20
20-64 (b)	64	64	65	65	65
65+ (c)	15	15	15	15	15
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	56,33	55,57	55,01	54,38	53,83

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

HOMBRES

Grupos edad	2006	2007	2008	2009	2010
0-4	875.222	862.789	847.943	830.947	812.174
5-9	914.267	911.596	906.686	899.266	889.143
10-14	961.004	942.085	929.011	921.773	919.487
15-19	1.051.730	1.036.775	1.020.504	1.003.592	984.797
20-24	1.202.640	1.158.597	1.126.295	1.093.722	1.066.840
25-29	1.483.003	1.423.318	1.355.505	1.298.569	1.243.005
30-34	1.642.865	1.631.047	1.610.793	1.574.958	1.531.385
35-39	1.628.825	1.628.130	1.629.297	1.632.226	1.633.214
40-44	1.615.405	1.626.950	1.630.887	1.627.633	1.620.635
45-49	1.445.810	1.479.908	1.513.457	1.544.781	1.574.019
50-54	1.240.670	1.273.685	1.309.071	1.346.661	1.382.699
55-59	1.136.606	1.139.300	1.147.358	1.158.583	1.173.826
60-64	1.010.042	1.031.006	1.049.619	1.063.226	1.072.926
65-69	804.654	820.730	835.786	862.895	895.765
70-74	793.292	769.025	748.417	722.918	701.910
75-79	620.795	629.548	634.297	637.273	633.971
80-84	383.401	390.556	397.816	404.547	412.176
85-89	166.822	176.768	185.982	193.715	199.558
90-94	51.838	52.080	52.960	54.800	57.520
95+	9.198	9.429	9.605	9.726	9.790
SUMAS	19.038.089	18.993.322	18.941.289	18.881.811	18.814.840
RESUMEN					
0-19	3.802.223	3.753.245	3.704.144	3.655.578	3.605.601
20-64	12.405.866	12.391.941	12.372.282	12.340.359	12.298.549
65+	2.830.000	2.848.136	2.864.863	2.885.874	2.910.690
SUMAS	19.038.089	18.993.322	18.941.289	18.881.811	18.814.840
RESUMEN EN					
0-19 (a)	20	20	20	19	19
20-64 (b)	65	65	65	65	65
65+ (c)	15	15	15	15	15
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	53,45	53,27	53,09	53,01	52,98

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

HOMBRES

Grupos edad	2011	2012	2013	2014	2015
0-4	789.069	765.032	740.661	716.516	693.065
5-9	879.271	866.862	852.044	835.077	816.339
10-14	918.760	916.091	911.189	903.778	893.667
15-19	963.376	944.526	931.507	924.303	922.027
20-24	1.048.565	1.033.735	1.017.594	1.000.806	982.148
25-29	1.196.220	1.152.683	1.120.749	1.088.549	1.061.975
30-34	1.472.620	1.413.730	1.346.820	1.290.647	1.235.822
35-39	1.631.300	1.619.637	1.599.640	1.564.264	1.521.242
40-44	1.615.631	1.614.949	1.616.104	1.618.994	1.619.967
45-49	1.596.508	1.607.847	1.611.704	1.608.492	1.601.607
50-54	1.416.382	1.449.663	1.482.404	1.512.981	1.541.498
55-59	1.198.373	1.230.161	1.264.212	1.300.369	1.335.007
60-64	1.076.440	1.078.982	1.086.592	1.097.221	1.116.886
65-69	924.968	944.057	960.842	973.108	981.893
70-74	696.192	710.453	723.772	747.231	775.447
75-79	622.586	603.082	586.893	567.034	550.917
80-84	419.252	425.016	428.015	429.808	427.309
85-89	204.292	208.043	211.942	215.541	219.609
90-94	60.806	64.434	67.658	70.284	72.208
95+	9.848	9.901	10.090	10.464	10.992
SUMAS	18.740.459	18.658.884	18.570.432	18.475.467	17.374.425
RESUMEN					
0-19	3.550.476	3.492.511	3.435.401	3.379.674	3.325.098
20-64	12.252.039	12.201.387	12.145.819	12.082.323	11.010.952
65+	2.937.944	2.964.986	2.989.212	3.013.470	3.038.375
SUMAS	18.740.459	18.658.884	18.570.432	18.475.467	17.374.425
RESUMEN EN					
0-19 (a)	19	19	18	18	19
20-64 (b)	65	65	65	65	63
65+ (c)	16	16	16	16	17
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	52,96	52,92	52,90	52,91	57,79

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

HOMBRES

Grupos edad	2016	2017	2018	2019	2020
0-4	670.656	649.529	629.815	611.576	594.822
5-9	793.274	769.277	744.948	720.844	697.430
10-14	883.810	871.416	856.617	839.675	820.961
15-19	921.300	918.638	913.747	906.354	896.271
20-24	960.897	942.213	929.312	922.178	919.924
25-29	1.043.910	1.029.254	1.013.295	996.691	978.236
30-34	1.189.661	1.146.705	1.115.199	1.083.427	1.057.209
35-39	1.463.219	1.405.068	1.338.994	1.283.519	1.229.377
40-44	1.618.074	1.606.553	1.586.809	1.551.879	1.509.407
45-49	1.596.691	1.596.026	1.597.167	1.600.014	1.600.964
50-54	1.563.396	1.574.403	1.578.118	1.574.959	1.568.240
55-59	1.367.380	1.399.391	1.430.885	1.460.296	1.487.698
60-64	1.134.896	1.164.908	1.197.025	1.231.101	1.263.710
65-69	985.066	987.385	994.335	1.004.094	1.017.411
70-74	800.493	816.957	831.215	841.629	849.142
75-79	547.021	558.785	569.671	588.173	610.140
80-84	419.219	405.570	394.648	381.430	370.965
85-89	223.344	226.298	227.727	228.516	226.964
90-94	73.799	75.115	76.545	77.853	79.326
95+	11.611	12.280	12.863	13.343	13.697
SUMAS	18.267.717	18.155.771	18.038.935	17.917.551	17.791.894
RESUMEN					
0-19	3.269.040	3.208.860	3.145.127	3.078.449	3.009.484
20-64	11.938.124	11.864.521	11.786.804	11.704.064	11.614.765
65+	3.060.553	3.082.390	3.107.004	3.135.038	3.167.645
SUMAS	18.267.717	18.155.771	18.038.935	17.917.551	17.791.894
RESUMEN EN					
0-19 (a)	18	18	17	17	17
20-64 (b)	65	65	65	65	65
65+ (c)	17	17	17	17	18
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	53,02	53,03	53,04	53,09	53,18

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

MUJERES

Grupos edad	1990	1991	1992	1993	1994	1995
0-4	996.405	977.943	963.420	946.770	929.414	910.217
5-9	1.165.248	1.124.015	1.084.279	1.054.176	1.025.400	1.000.185
10-14	1.479.235	1.415.741	1.352.793	1.286.233	1.226.725	1.169.475
15-19	1.590.315	1.588.477	1.577.718	1.557.203	1.523.025	1.482.505
20-24	1.600.410	1.593.883	1.591.617	1.590.929	1.592.928	1.592.613
25-29	1.587.536	1.605.455	1.612.737	1.615.984	1.611.940	1.604.330
30-34	1.440.678	1.477.989	1.513.370	1.541.665	1.567.523	1.591.573
35-39	1.256.295	1.284.264	1.319.963	1.361.060	1.403.447	1.443.820
40-44	1.220.198	1.221.726	1.222.452	1.229.578	1.241.288	1.257.541
45-49	1.105.067	1.143.267	1.169.409	1.192.058	1.207.451	1.217.849
50-54	1.014.340	998.565	1.011.363	1.024.358	1.057.281	1.098.457
55-59	1.157.755	1.140.276	1.107.899	1.079.873	1.038.347	1.002.984
60-64	1.095.157	1.110.364	1.124.387	1.131.016	1.138.592	1.134.639
65-69	968.312	990.414	1.006.519	1.023.939	1.038.182	1.056.408
70-74	771.600	793.647	824.078	853.442	882.923	905.333
75-79	636.748	641.359	643.602	649.978	660.004	677.680
80-84	442.959	455.583	467.900	477.741	486.419	492.749
85-89	221.745	232.434	241.795	252.390	262.850	273.669
90-94	68.005	73.751	79.204	83.912	88.887	93.802
95+	15.660	14.730	14.336	14.618	14.992	15.548
SUMAS	19.833.668	19.883.883	19.928.841	19.966.923	19.997.618	20.021.377
RESUMEN						
0-19	5.231.203	5.106.176	4.978.210	4.844.382	4.704.564	4.562.382
20-64	11.477.436	11.575.789	11.673.197	11.766.521	11.858.797	11.943.806
65+	3.125.029	3.201.918	3.277.434	3.356.020	3.434.257	3.515.189
SUMAS	19.833.668	19.883.883	19.928.841	19.966.923	19.997.618	20.021.377
RESUMEN EN						
0-19 (a)	26	26	25	24	24	23
20-64 (b)	58	58	59	59	59	60
65+ (c)	16	16	16	17	17	18
SUMAS	100	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	72,81	71,77	70,72	69,69	68,63	67,63

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

MUJERES

Grupos edad	1996	1997	1998	1999	2000
0-4	890.078	872.347	860.094	853.308	851.164
5-9	981.777	967.295	950.689	933.376	914.215
10-14	1.128.278	1.088.583	1.058.510	1.029.765	1.004.575
15-19	1.419.066	1.356.192	1.289.719	1.230.295	1.173.134
20-24	1.590.684	1.579.883	1.559.366	1.525.237	1.484.794
25-29	1.597.667	1.595.282	1.594.512	1.596.451	1.596.110
30-34	1.609.226	1.616.278	1.619.354	1.615.216	1.607.582
35-39	1.480.940	1.516.122	1.544.245	1.569.952	1.593.878
40-44	1.285.425	1.320.989	1.361.920	1.404.121	1.444.312
45-49	1.219.509	1.220.334	1.227.489	1.239.176	1.255.356
50-54	1.136.495	1.162.553	1.185.080	1.200.385	1.210.709
55-59	987.854	1.000.748	1.013.769	1.046.323	1.086.924
60-64	1.118.111	1.086.833	1.059.718	1.019.337	984.916
65-69	1.071.836	1.085.934	1.092.723	1.100.267	1.096.541
70-74	927.024	943.000	959.970	973.741	990.991
75-79	699.006	727.224	754.024	780.512	800.401
80-84	498.811	502.379	508.802	517.739	532.357
85-89	284.048	293.614	301.043	307.218	311.439
90-94	98.923	104.023	109.431	114.501	119.417
95+	16.170	17.058	17.901	18.886	19.915
SUMAS	20.040.928	20.056.671	20.068.359	20.075.806	20.078.730
RESUMEN					
0-19	4.419.199	4.284.417	4.159.012	4.046.744	3.943.088
20-64	12.025.911	12.099.022	12.165.453	12.216.198	12.264.581
65+	3.595.818	3.673.232	3.743.894	3.812.864	3.871.061
SUMAS	20.040.928	20.056.671	20.068.359	20.075.806	20.078.730
RESUMEN EN					
0-19 (a)	22	21	21	20	20
20-64 (b)	60	60	61	61	61
65+ (c)	18	18	19	19	19
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	66,65	65,77	64,96	64,34	63,71

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

MUJERES

Grupos edad	2001	2002	2003	2004	2005
0-4	850.481	847.981	843.384	836.437	826.961
5-9	894.107	876.401	864.163	857.388	855.252
10-14	986.183	971.714	955.124	937.828	918.683
15-19	1.131.996	1.092.361	1.062.332	1.033.628	1.008.479
20-24	1.421.497	1.358.766	1.292.444	1.233.156	1.176.128
25-29	1.594.185	1.583.413	1.562.949	1.528.911	1.488.579
30-34	1.600.944	1.598.569	1.597.803	1.599.733	1.599.391
35-39	1.611.464	1.618.487	1.621.550	1.617.428	1.609.822
40-44	1.481.264	1.516.285	1.544.281	1.569.873	1.593.689
45-49	1.283.074	1.318.424	1.359.105	1.401.047	1.440.986
50-54	1.212.348	1.213.168	1.220.259	1.231.848	1.247.897
55-59	1.124.376	1.150.043	1.172.201	1.187.253	1.197.415
60-64	970.227	982.918	995.730	1.027.561	1.067.206
65-69	1.080.526	1.050.280	1.024.132	985.266	952.210
70-74	1.005.423	1.018.560	1.024.831	1.031.821	1.028.224
75-79	819.384	833.434	848.413	860.591	875.796
80-84	549.388	571.645	592.576	613.128	628.428
85-89	315.156	317.339	321.546	327.492	337.161
90-94	123.802	127.828	130.882	133.388	135.048
95+	20.998	22.079	23.213	24.262	25.277
SUMAS	20.076.823	20.069.695	20.056.918	20.038.039	20.012.632
RESUMEN					
0-19	3.862.767	3.788.457	3.725.003	3.665.281	3.609.375
20-64	12.299.379	12.340.073	12.366.322	12.396.810	12.421.113
65+	3.914.677	3.941.165	3.965.593	3.975.948	3.982.144
SUMAS	20.076.823	20.069.695	20.056.918	20.038.039	20.012.632
RESUMEN EN					
0-19 (a)	19	19	19	18	18
20-64 (b)	61	61	62	62	62
65+ (c)	19	20	20	20	20
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	63,23	62,64	62,19	61,64	61,12

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

MUJERES

Grupos edad	2006	2007	2008	2009	2010
0-4	817.725	806.110	792.238	776.358	758.821
5-9	854.571	852.074	847.486	840.551	831.089
10-14	898.594	880.902	868.678	861.909	859.774
15-19	990.114	975.667	959.101	941.826	922.709
20-24	1.135.086	1.095.541	1.065.581	1.036.943	1.011.851
25-29	1.425.455	1.362.898	1.296.764	1.237.646	1.180.786
30-34	1.597.476	1.586.738	1.566.350	1.532.435	1.492.251
35-39	1.603.209	1.600.843	1.600.081	1.602.005	1.601.665
40-44	1.611.192	1.618.181	1.621.226	1.617.119	1.609.546
45-49	1.477.705	1.512.506	1.540.328	1.565.760	1.589.426
50-54	1.275.369	1.310.391	1.350.692	1.392.235	1.431.781
55-59	1.199.022	1.199.833	1.206.821	1.218.253	1.234.088
60-64	1.103.774	1.128.846	1.150.441	1.165.105	1.175.013
65-69	938.225	950.601	963.094	993.790	1.031.927
70-74	1.013.043	984.488	959.930	923.587	892.816
75-79	888.514	900.002	905.381	911.420	908.044
80-84	643.078	654.012	665.761	675.336	687.229
85-89	348.255	362.460	375.581	388.327	397.654
90-94	136.574	137.462	139.411	142.230	146.769
95+	26.170	26.995	27.597	28.088	28.405
SUMAS	19.983.151	19.946.550	19.902.542	19.850.923	19.791.644
RESUMEN					
0-19	3.561.004	3.514.753	3.467.503	3.420.644	3.372.393
20-64	12.428.288	12.415.777	12.398.284	12.367.501	12.326.407
65+	3.993.859	4.016.020	4.036.755	4.062.778	4.092.844
SUMAS	19.983.151	19.946.550	19.902.542	19.850.923	19.791.644
RESUMEN EN					
0-19 (a)	18	18	17	17	17
20-64 (b)	62	62	62	62	62
65+ (c)	20	20	20	20	21
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	60,79	60,65	60,53	60,51	60,56

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

MUJERES

Grupos edad	2011	2012	2013	2014	2015
0-4	737.234	714.775	692.006	669.446	647.535
5-9	821.863	810.267	796.416	780.560	763.048
10-14	859.095	856.600	852.014	845.085	835.632
15-19	902.648	884.985	872.780	866.025	863.893
20-24	993.530	979.116	962.587	945.351	926.276
25-29	1.139.859	1.100.429	1.070.554	1.041.999	1.016.979
30-34	1.429.356	1.367.029	1.301.137	1.242.240	1.185.589
35-39	1.599.755	1.589.057	1.568.742	1.534.952	1.494.916
40-44	1.602.964	1.600.611	1.599.854	1.601.771	1.601.430
45-49	1.606.814	1.613.752	1.616.771	1.612.685	1.605.159
50-54	1.468.136	1.502.596	1.530.146	1.555.330	1.578.763
55-59	1.261.166	1.295.677	1.335.385	1.376.308	1.415.249
60-64	1.176.570	1.177.368	1.184.205	1.195.403	1.210.924
65-69	1.067.089	1.091.229	1.111.929	1.125.974	1.135.482
70-74	880.024	891.906	903.904	932.722	968.346
75-79	894.289	868.630	846.819	814.809	787.958
80-84	697.165	706.008	709.974	714.523	711.563
85-89	406.659	413.475	420.913	426.981	434.470
90-94	151.839	158.117	163.716	169.057	172.829
95+	28.727	28.908	29.374	30.041	31.088
SUMAS	19.724.782	19.650.535	19.569.226	19.481.262	19.387.129
RESUMEN					
0-19	3.320.840	3.266.627	3.213.216	3.161.116	3.110.108
20-64	12.278.150	12.225.635	12.169.381	12.106.039	12.035.285
65+	4.125.792	4.158.273	4.186.629	4.214.107	4.241.736
SUMAS	19.724.782	19.650.535	19.569.226	19.481.262	19.387.129
RESUMEN EN					
0-19 (a)	17	17	16	16	16
20-64 (b)	62	62	62	62	62
65+ (c)	21	21	21	22	22
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	60,65	60,73	60,81	60,92	61,09

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

MUJERES

Grupos edad	2016	2017	2018	2019	2020
0-4	626.598	606.857	588.440	571.398	555.745
5-9	741.492	719.065	696.326	673.798	651.917
10-14	826.417	814.829	800.991	785.150	767.654
15-19	863.213	860.722	856.142	849.222	839.783
20-24	906.263	888.640	876.464	869.724	867.598
25-29	998.711	984.338	967.857	950.668	931.645
30-34	1.144.812	1.105.527	1.075.762	1.047.313	1.022.385
35-39	1.432.252	1.370.158	1.304.510	1.245.833	1.189.398
40-44	1.599.526	1.588.872	1.568.644	1.534.997	1.495.135
45-49	1.598.623	1.596.286	1.595.536	1.597.441	1.597.101
50-54	1.595.969	1.602.824	1.605.794	1.601.736	1.594.285
55-59	1.451.045	1.484.978	1.512.106	1.536.911	1.559.983
60-64	1.237.416	1.271.155	1.309.972	1.349.955	1.387.982
65-69	1.136.961	1.137.737	1.144.338	1.155.167	1.170.197
70-74	1.001.171	1.023.761	1.042.957	1.055.966	1.064.799
75-79	777.224	788.270	799.406	824.996	856.304
80-84	700.225	679.415	662.149	637.161	616.580
85-89	440.702	446.102	448.315	450.993	448.764
90-94	176.541	179.424	182.664	185.307	188.538
95+	32.189	33.513	34.636	35.702	36.421
SUMAS	19.287.350	19.182.473	19.073.009	18.959.438	18.842.214
RESUMEN					
0-19	3.057.720	3.001.473	2.941.899	2.879.568	2.815.099
20-64	11.964.617	11.892.778	11.816.645	11.734.578	11.645.512
65+	4.265.013	4.288.222	4.314.465	4.345.292	4.381.603
SUMAS	19.287.350	19.182.473	19.073.009	18.959.438	18.842.214
RESUMEN EN					
0-19 (a)	16	16	15	15	15
20-64 (b)	62	62	62	62	62
65+ (c)	22	22	23	23	23
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	61,20	61,30	61,41	61,57	61,80

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

TOTAL

Grupos edad	1990	1991	1992	1993	1994	1995
0-4	2.056.693	2.019.621	1.989.999	1.956.936	1.922.541	1.884.429
5-9	2.414.616	2.325.449	2.241.078	2.178.254	2.116.470	2.064.014
10-14	3.038.756	2.914.515	2.790.597	2.654.714	2.536.966	2.422.851
15-19	3.266.210	3.262.888	3.240.325	3.199.167	3.128.159	3.042.716
20-24	3.267.355	3.256.526	3.254.335	3.255.432	3.260.843	3.261.736
25-29	3.212.194	3.255.144	3.275.620	3.283.892	3.277.096	3.262.520
30-34	2.884.553	2.958.679	3.030.398	3.094.347	3.153.380	3.208.217
35-39	2.516.121	2.571.239	2.642.066	2.720.772	2.803.049	2.881.606
40-44	2.428.929	2.434.446	2.438.054	2.453.892	2.477.702	2.510.340
45-49	2.193.976	2.268.442	2.318.077	2.361.865	2.392.730	2.414.116
50-54	1.983.041	1.957.401	1.988.679	2.019.121	2.084.618	2.165.784
55-59	2.236.728	2.200.328	2.135.534	2.079.398	2.002.910	1.938.316
60-64	2.077.045	2.108.616	2.136.499	2.150.860	2.163.542	2.154.858
65-69	1.784.242	1.826.658	1.857.763	1.890.192	1.918.591	1.953.252
70-74	1.329.823	1.379.470	1.443.632	1.505.925	1.564.053	1.608.932
75-79	1.039.577	1.045.387	1.048.190	1.058.841	1.079.369	1.114.417
80-84	690.484	709.330	727.012	741.229	753.153	761.492
85-89	329.302	344.588	358.295	373.301	388.233	403.423
90-94	96.222	104.199	111.848	118.579	125.414	132.091
95+	21.841	20.397	19.955	20.331	20.820	21.534
SUMAS	38.867.708	38.963.323	39.047.956	39.117.048	39.169.639	39.206.644
RESUMEN						
0-19	10.776.275	10.522.473	10.261.999	9.989.071	9.704.136	9.414.010
20-64	22.799.942	23.010.821	23.219.262	23.419.579	23.615.870	23.797.493
65+	5.291.491	5.430.029	5.566.695	5.708.398	5.849.633	5.995.141
SUMAS	38.867.708	38.963.323	39.047.956	39.117.048	39.169.639	39.206.644
RESUMEN EN						
0-19 (a)	27,73	27,01	26,28	25,54	24,77	24,01
20-64 (b)	58,66	59,06	59,46	59,87	60,29	60,70
65+ (c)	13,61	13,94	14,26	14,59	14,93	15,29
SUMAS	100	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	70,47	69,33	68,17	67,03	65,86	64,75

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

TOTAL

Grupos edad	1996	1997	1998	1999	2000
0-4	1.842.738	1.806.033	1.780.664	1.766.616	1.762.175
5-9	2.027.081	1.997.567	1.964.616	1.930.323	1.892.297
10-14	2.333.791	2.249.531	2.186.788	2.125.086	2.072.698
15-19	2.918.591	2.794.870	2.659.260	2.541.772	2.427.934
20-24	3.257.825	3.234.926	3.193.658	3.122.822	3.037.730
25-29	3.250.652	3.247.554	3.247.982	3.252.927	3.253.601
30-34	3.249.344	3.268.247	3.275.366	3.267.892	3.253.078
35-39	2.954.295	3.024.589	3.087.258	3.145.221	3.199.266
40-44	2.564.689	2.634.594	2.712.352	2.793.696	2.871.439
45-49	2.419.790	2.423.478	2.439.203	2.462.784	2.495.080
50-54	2.239.446	2.288.635	2.331.884	2.362.340	2.383.416
55-59	1.914.297	1.945.372	1.975.480	2.039.518	2.118.606
60-64	2.121.028	2.059.530	2.006.243	1.933.169	1.871.423
65-69	1.984.316	2.011.641	2.025.865	2.038.263	2.030.245
70-74	1.648.775	1.678.488	1.709.047	1.735.452	1.767.082
75-79	1.158.626	1.214.249	1.267.385	1.316.531	1.353.966
80-84	769.382	774.224	784.359	801.168	828.129
85-89	417.734	430.788	440.980	449.125	454.480
90-94	138.965	145.887	153.104	159.928	166.465
95+	22.339	23.472	24.585	25.860	27.202
SUMAS	39.233.704	39.253.675	39.266.079	39.270.493	39.266.312
RESUMEN					
0-19	9.122.201	8.848.001	8.591.328	8.363.797	8.155.104
20-64	23.971.366	24.126.925	24.269.426	24.380.369	24.483.639
65+	6.140.137	6.278.749	6.405.325	6.526.327	6.627.569
SUMAS	39.233.704	39.253.675	39.266.079	39.270.493	39.266.312
RESUMEN EN					
0-19 (a)	23,25	22,54	21,88	21,30	20,77
20-64 (b)	61,10	61,46	61,81	62,08	62,35
65+ (c)	15,65	16,00	16,31	16,62	16,88
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	63,67	62,70	61,79	61,07	60,38

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

TOTAL

Grupos edad	2001	2002	2003	2004	2005
0-4	1.760.763	1.755.586	1.746.068	1.731.686	1.712.068
5-9	1.850.677	1.814.024	1.788.694	1.774.671	1.770.246
10-14	2.035.804	2.006.325	1.973.412	1.939.159	1.901.174
15-19	2.339.088	2.255.041	2.192.448	2.130.899	2.078.644
20-24	2.914.209	2.791.113	2.656.205	2.539.326	2.426.088
25-29	3.249.710	3.226.965	3.185.978	3.115.627	3.031.136
30-34	3.241.305	3.238.227	3.238.644	3.243.540	3.244.198
35-39	3.240.039	3.258.772	3.265.834	3.258.419	3.243.721
40-44	2.943.490	3.013.167	3.075.257	3.132.684	3.186.222
45-49	2.548.853	2.618.003	2.694.927	2.775.384	2.852.266
50-54	2.388.964	2.392.582	2.408.043	2.431.265	2.463.097
55-59	2.190.281	2.238.193	2.280.214	2.309.788	2.330.272
60-64	1.848.565	1.878.588	1.907.666	1.969.206	2.045.061
65-69	1.998.279	1.940.273	1.890.272	1.821.716	1.763.984
70-74	1.749.980	1.819.434	1.831.990	1.843.022	1.835.540
75-79	1.386.980	1.411.746	1.437.427	1.459.548	1.486.049
80-84	860.926	901.751	940.271	975.809	1.002.599
85-89	459.108	461.967	468.312	478.764	495.339
90-94	172.210	177.448	181.441	184.595	186.598
95+	28.619	30.049	31.524	32.902	34.221
SUMAS	39.252.850	39.229.254	39.194.627	39.148.010	39.088.523
RESUMEN					
0-19	7.986.332	7.830.976	7.700.622	7.576.415	7.462.132
20-64	24.565.416	24.655.610	24.712.768	24.775.239	24.822.061
65+	6.701.102	6.742.668	6.781.237	6.796.356	6.804.330
SUMAS	39.252.850	39.229.254	39.194.627	39.148.010	39.088.523
RESUMEN EN					
0-19 (a)	20,35	19,96	19,65	19,35	19,09
20-64 (b)	62,58	62,85	63,05	63,29	63,50
65+ (c)	17,07	17,19	17,30	17,36	17,41
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	59,79	59,11	58,60	58,01	57,47

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

TOTAL

Grupos edad	2006	2007	2008	2009	2010
0-4	1.692.947	1.668.899	1.640.181	1.607.305	1.570.995
5-9	1.768.838	1.763.670	1.754.172	1.739.817	1.720.232
10-14	1.859.598	1.822.987	1.797.689	1.783.682	1.779.261
15-19	2.041.844	2.012.442	1.979.605	1.945.418	1.907.506
20-24	2.337.726	2.254.138	2.191.876	2.130.665	2.078.691
25-29	2.908.458	2.786.216	2.652.269	2.536.215	2.423.791
30-34	3.240.341	3.217.785	3.177.143	3.107.393	3.023.636
35-39	3.232.034	3.228.973	3.229.378	3.234.231	3.234.879
40-44	3.226.597	3.245.131	3.252.113	3.244.752	3.230.181
45-49	2.923.515	2.992.414	3.053.785	3.110.541	3.163.445
50-54	2.516.039	2.584.076	2.659.763	2.738.896	2.814.480
55-59	2.335.628	2.339.133	2.354.179	2.376.836	2.407.914
60-64	2.113.816	2.159.852	2.200.060	2.228.331	2.247.939
65-69	1.742.879	1.771.331	1.798.880	1.856.685	1.927.692
70-74	1.806.335	1.753.513	1.708.347	1.646.505	1.594.726
75-79	1.509.309	1.529.550	1.539.678	1.548.693	1.542.015
80-84	1.026.479	1.044.568	1.063.577	1.079.883	1.099.405
85-89	515.077	539.228	561.563	582.042	597.212
90-94	188.412	189.542	192.371	197.030	204.289
95+	35.368	36.424	37.202	37.814	38.195
SUMAS	39.021.240	38.939.872	38.843.831	38.732.734	38.606.484
RESUMEN					
0-19	7.363.227	7.267.998	7.171.647	7.076.222	6.977.994
20-64	24.834.154	24.807.718	24.770.566	24.707.860	24.624.956
65+	6.823.859	6.864.156	6.901.618	6.948.652	7.003.534
SUMAS	39.021.240	38.939.872	38.843.831	38.732.734	38.606.484
RESUMEN EN					
0-19 (a)	18,87	18,66	18,46	18,27	18,07
20-64 (b)	63,64	63,71	63,77	63,79	63,78
65+ (c)	17,49	17,63	17,77	17,94	18,14
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	57,13	56,97	56,81	56,76	56,78

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

TOTAL

Grupos edad	2011	2012	2013	2014	2015
0-4	1.526.303	1.479.807	1.432.667	1.385.962	1.340.600
5-9	1.701.134	1.677.129	1.648.460	1.615.637	1.579.387
10-14	1.777.855	1.772.691	1.763.203	1.748.863	1.729.299
15-19	1.866.024	1.829.511	1.804.287	1.790.328	1.785.920
20-24	2.042.095	2.012.851	1.980.181	1.946.157	1.908.424
25-29	2.336.079	2.253.112	2.191.303	2.130.548	2.078.954
30-34	2.901.976	2.780.759	2.647.957	2.532.887	2.421.411
35-39	3.231.055	3.208.694	3.168.382	3.099.216	3.016.158
40-44	3.218.595	3.215.560	3.215.958	3.220.765	3.221.397
45-49	3.203.322	3.221.599	3.228.475	3.221.177	3.206.766
50-54	2.884.518	2.952.259	3.012.550	3.068.311	3.120.261
55-59	2.459.539	2.525.838	2.599.597	2.676.677	2.750.256
60-64	2.253.010	2.256.350	2.270.797	2.292.624	1.322.610
65-69	1.992.057	2.035.286	2.072.771	2.099.082	2.117.375
70-74	1.576.216	1.602.359	1.627.676	1.679.953	1.743.793
75-79	1.516.875	1.471.712	1.433.712	1.381.843	1.338.875
80-84	1.116.417	1.131.024	1.137.989	1.144.331	1.138.872
85-89	610.951	621.518	632.855	642.522	654.079
90-94	212.645	222.551	231.374	239.341	245.037
95+	38.575	38.809	39.464	40.505	42.080
SUMAS	38.465.241	38.309.419	38.139.658	37.956.729	36.761.554
RESUMEN					
0-19	6.871.316	6.759.138	6.648.617	6.540.790	6.435.206
20-64	24.530.189	24.427.022	24.315.200	24.188.362	23.046.237
65+	7.063.736	7.123.259	7.175.841	7.227.577	7.280.111
SUMAS	38.465.241	38.309.419	38.139.658	37.956.729	36.761.554
RESUMEN EN					
0-19 (a)	17,86	17,64	17,43	17,23	17,51
20-64 (b)	63,77	63,76	63,75	63,73	62,69
65+ (c)	18,36	18,59	18,81	19,04	19,80
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	56,81	56,83	56,86	56,92	59,51

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4 (cont.)
PROYECCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DESDE 1990 A 2020
(POR SEXO, EDADES Y TOTALES) (*)

TOTAL

Grupos edad	2016	2017	2018	2019	2020
0-4	1.297.254	1.256.386	1.218.255	1.182.974	1.150.567
5-9	1.534.766	1.488.342	1.441.274	1.394.642	1.349.347
10-14	1.710.227	1.686.245	1.657.608	1.624.825	1.588.615
15-19	1.784.513	1.779.360	1.769.889	1.755.576	1.736.054
20-24	1.867.160	1.830.853	1.805.776	1.791.902	1.787.522
25-29	2.042.621	2.013.592	1.981.152	1.947.359	1.909.881
30-34	2.334.473	2.252.232	2.190.961	2.130.740	2.079.594
35-39	2.895.471	2.775.226	2.643.504	2.529.352	2.418.775
40-44	3.217.600	3.195.425	3.155.453	3.086.876	3.004.542
45-49	3.195.314	3.192.312	3.192.703	3.197.455	3.198.065
50-54	3.159.365	3.177.227	3.183.912	3.176.695	3.162.525
55-59	2.818.425	2.884.369	2.942.991	2.997.207	3.047.681
60-64	2.372.312	2.436.063	2.506.997	2.581.056	2.651.692
65-69	2.122.027	2.125.122	2.138.673	2.159.261	2.187.608
70-74	1.801.664	1.840.718	1.874.172	1.897.595	1.913.941
75-79	1.324.245	1.347.055	1.369.077	1.413.169	1.466.444
80-84	1.119.444	1.084.985	1.056.797	1.018.591	987.545
85-89	664.046	672.400	676.042	679.509	675.728
90-94	250.340	254.539	259.209	263.160	267.864
95+	43.800	45.793	47.499	49.045	50.118
SUMAS	37.555.067	37.338.244	37.111.944	36.876.989	36.634.108
RESUMEN					
0-19	6.326.760	6.210.333	6.087.026	5.958.017	5.824.583
20-64	23.902.741	23.757.299	23.603.449	23.438.642	23.260.277
65+	7.325.566	7.370.612	7.421.469	7.480.330	7.549.248
SUMAS	37.555.067	37.338.244	37.111.944	36.876.989	36.634.108
RESUMEN EN					
0-19 (a)	16,85	16,63	16,40	16,16	15,90
20-64 (b)	63,65	63,63	63,60	63,56	63,49
65+ (c)	19,51	19,74	20,00	20,28	20,61
SUMAS	100	100	100	100	100
Relación de dependencia (a+c)/(b) en %	57,12	57,17	57,23	57,33	57,50

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro II
DATOS ORIENTATIVOS DEL VOLUMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (*)

	AÑO	MILLONES DE PESETAS A	GASTO GLOBAL S. SOCIAL B	A/B
Producción bruta total de la Industria sin Construcción (Fuente: Anuario estadístico del INE 1993, pág. 240)	1988	25.553.396	5.069.040	5,04
	1989	28.791.073	5.865.758	4,91
	1990	30.045.351	6.750.854	4,45
	1991	31.481.014	7.673.913	4,10
Valor añadido de la industria sin Construcción (Fuente: Anuario estadístico del INE 1993, pág. 250)	1988	9.315.896	5.069.040	1,84
	1989	10.330.475	5.865.758	1,76
	1990	10.824.406	6.750.854	1,60
	1991	11.652.857	7.673.913	1,52
Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industria Química (Fuente: Anuario estadístico del INE 1993, pág. 240)	1988	5.010.109	5.069.040	0,99
	1989	2.621.102	5.865.758	0,45
	1990	5.819.027	6.750.854	0,86
	1991	5.857.891	7.673.913	0,76
Materias primas utilizadas en la Industria sin Construcción . . . (Fuente: Anuario estadístico del INE 1993, pág. 255)	1988	11.715.355	5.069.040	2,31
	1989	13.221.934	5.865.758	2,25
	1990	13.563.416	6.750.854	2,01
	1991	13.662.648	7.673.913	1,78
Producción total agraria (Fuente: Anuario estadístico del INE 1993, pág. 284)	1988	3.778.441	5.069.040	0,75
	1989	3.875.447	5.865.758	0,66
(cifras en millones de ptas.)				
BALANZA DE PAGOS POR CUENTA CORRIENTE				
	AÑO	INGRESOS	PAGOS	SALDO
Mercancías	1991	6.241,80	9.355,70	-3.113,90
Servicios	1991	3.974,80	3.138,10	836,70
Transferencias	1991	1.368,40	745,70	622,70
Balanza por cuenta corriente		11.585,00	13.239,50	-1.654,50
Mercancías	1992	6.655,90	9.806,10	-3.150,20
Servicios	1992	4.644,10	3.975,30	668,80
Transferencias	1992	1.530,60	927,90	602,70
Balanza por cuenta corriente (Fuente: Anuario estadístico del INE 1993, pág. 383)		12.830,60	14.709,30	-1.878,70

(*) Fuente: Elaboración a partir del Anuario Estadístico del INE 1993, por José GALLEGO.

**CUADRO III
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y DE SEGURIDAD SOCIAL (*)**

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
SUBSECTOR ESTADO**

Cifras en miles de pesetas

Sección		Presupuesto bruto	Transferencias a la S. Social	Presupuesto sin transfer. a la S. Social	% S/ presupuesto de la Seguridad Social		
Núm.	Denominación				Simple	Acumul.	
01	Casa de S.M. el Rey	924.000		924.000	0,01	0,01	
02	Cortes Generales	16.721.290		16.721.290	0,17	0,18	
03	Tribunal de Cuentas	4.865.885		4.865.885	0,05	0,23	
04	Tribunal Constitucional	1.463.543		1.463.543	0,01	0,24	
05	Consejo de Estado	999.437		999.437	0,01	0,25	
06	Deuda Pública	4.584.663.400		4.584.663.400	sec. excluida	0,25	
07	Clases pasivas	809.284.168		809.284.168	sec. excluida	0,25	
08	Consejo General del Poder Judicial ..	2.888.436		2.888.436	0,03	0,28	
12	M.º Asuntos Exteriores	95.631.700		95.631.700	0,96	1,24	
13	M.º Justicia	237.500.202	98.010	237.402.192	2,38	3,62	
14	M.º Defensa	805.482.203		805.482.203	8,08	11,70	
15	M.º Economía y Hacienda	426.255.796		426.255.796	4,28	15,98	
16	M.º Interior	511.643.324		511.643.324	5,13	21,11	
17	Obras Públ., Transp. y Medio Amb.	1.272.923.447		1.272.923.447	12,77	33,88	
18	M.º Educación y Ciencia	1.075.529.715		1.075.529.715	10,79	44,66	
19	M.º Trabajo y Seguridad Social	1.981.567.948	546.571.180	1.434.996.768	14,39	59,06	
20	M.º Industria y Energía	197.259.456		197.259.456	1,98	61,04	
21	M.º Agricultura, Pesca y Aliment. ..	159.874.000		159.874.000	1,60	62,64	
22	M.º Administraciones Públicas	32.186.641		32.186.641	0,32	62,96	
24	M.º Cultura	67.304.734		67.304.734	0,68	63,64	
25	M.º Presidencia	50.150.273		50.150.273	0,50	64,14	
26	M.º Sanidad y Consumo	2.174.737.739	2.002.518.865	172.218.874	1,73	65,87	
27	M.º Asuntos Sociales	55.308.939	9.496.179	45.812.760	0,46	66,33	
29	M.º Comercio y Turismo	55.663.374		55.663.374	0,56	66,89	
31	Gastos diversos ministerios	260.555.836		260.555.836	2,61	69,50	
32	Entes territoriales	3.068.356.450	2.770.000	3.065.586.450	30,75	100,25	
33	Fondo compens. interterritor.	128.844.900		128.844.900	1,29	101,54	
34	Relac. financ. con la C.E.	937.934.000		937.934.000	9,41	110,95	
	SUMAS	19.016.520.836		16.455.066.602			
			2.561.454.234			110,95	
						9.969.419.000	
	Presupuesto S. Social 1994						
	Transferencias del subsector Estado a la Seguridad Social						
Sec.	Denominación	Op. corriente	Op. capital	Total	% S/S. Social		
13	M.º Justicia	98.010		98.010	0,00		
19	M.º Trabajo y Seguridad Social	546.571.180		546.571.180	5,48		
26	M.º Sanidad y Consumo	1.969.877.495	32.641.370	2.002.518.865	20,09		
27	M.º Asuntos Sociales	7.398.179	2.098.000	9.496.179	0,10		
32	Entes territoriales	2.770.000		2.770.000	0,03		
	Sumas	2.526.714.864	34.739.370	2.561.454.234	25,69		

(*) Cuadro facilitado por José GALLEGÓ.

PARTE SEGUNDA. LOS REGIMENES DE PENSIONES PUBLICAS PARA LA VEJEZ

I. Concepto legal de «Pensiones Públicas: valoración crítica.

I. Definición legal

34. El artículo 37 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, considera como pensiones públicas las que han sido citadas con anterioridad (Parte General, Capítulo Segundo, parágrafo 21), y que dependen del Régimen de Clases Pasivas, de los Regímenes General y Especiales de la Seguridad Social y de otros Regímenes menores. Procede reiterar aquí esa *relación inacabable de regímenes*, por cuanto este Capítulo se apoya en su existencia para resaltar los dos aspectos críticos más sobresalientes del «*asistemático*» sistema de nuestra protección social; a saber, su incoherencia y relativa descoordinación, de las que resulta además su carácter discriminatorio, y su obscuridad y contradicciones internas, que dificultan sobremanera cualquier diagnóstico capaz de sugerir el tratamiento idóneo contra su ineficacia e insuficiencias.

A) las abonadas por el **Régimen de Clases Pasivas** y, en términos generales, las que lo fueran con cargo a la Sección 07 del Presupuesto de Gastos del Estado.

Bajo tal definición se comprenden:

a) Régimen común

– Funcionarios de carrera civiles de la Administración del Estado, Militares y de las Fuerzas de Orden Público (Guardia Civil y Policía Nacional), y de la Administración de Justicia.

– Funcionarios de carrera de las Cortes Generales y de otros Organos Constitucionales o estatales en que así esté previsto (Tribunal Constitucional, de Cuentas, etc.).

– Funcionarios interinos de la Administración del Estado, ingresados con anterioridad al 1 de enero de 1965 (los ingresados con posterioridad quedaron comprendidos en el Régimen General de la Seguridad Social.

– Funcionarios en prácticas, de las Administraciones y Organos antes expresados, pendientes de incorporación.

– Alumnos de Academias y Escuelas Militares, cuando pasen a percibir retribuciones básicas en concepto de funcionarios.

– Presidentes, Vicepresidentes, Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación, así como los ex Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, y Presidentes de los Tribunales Constitucional, de Cuentas, y del Consejo de Estado.

– Personal que esté cumpliendo el servicio militar en cualquiera de sus formas, o prestación social sustitutoria, y Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Centros docentes Militares o de la Guardia Civil, cuando no perciban retribución básica en concepto de funcionarios; todo el personal anterior sólo en cuanto pensiones por incapacidad o muerte sobrevenidas en acto de servicio.

– Personal funcionario que, estando incluido por razón del Cuerpo de pertenencia al Régimen de Clases Pasivas, ha sido transferido a las Comunidades Autónomas, sin haber optado por su integración en los Cuerpos propios de la respectiva Comunidad (en cuyo supuesto se integran en el Régimen General).

b) Pensiones Especiales de la Guerra Civil

– Pensiones en favor de Mutilados Civiles de Guerra.

- Causantes.
- Familiares de fallecidos.

– Pensiones en favor de Mutilados excombatientes de Guerra.

- Causantes.
- Familiares de fallecidos.

– Pensiones en favor de Mutilados militares profesionales de la Guerra (Zona de la República).

- Causantes.
- Familiares de fallecidos.

– Pensiones en favor de excombatientes de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Carabineros de la República.

- Profesionales (Régimen Común).
- No profesionales.

- 1.º Excombatientes.
- 2.º Familiares de fallecidos.

– Pensiones en favor de los familiares de quienes fallecieron con ocasión o por consecuencia de la Guerra Civil.

c) *Otras pensiones*

– En favor de diversos colectivos a extinguir o cuya integración, posterior, se efectuó en otro régimen de Seguridad Social (Funcionarios del Patronato Nacional Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax, personal del P.M.M., Minas de Almadén, personal de embajadas, tropas regulares del Ejército en Marruecos, Policía de Ifni y Sahara, etc.)

– Pensiones por terrorismo cuando la víctima no pertenece a ningún régimen público de Seguridad Social (excluidos del régimen de incompatibilidades establecido para las «pensiones públicas»).

B) Las abonadas por el Régimen General y los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

a) Trabajadores por cuenta ajena.

b) Trabajadores por cuenta propia integrados en los correspondientes Regímenes Agrario, del Mar, y de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (estando excluidos profesionales tan específicos y numerosos como Médicos y Abogados).

c) Trabajadores de Cooperativas.

d) Funcionarios de la Administración de la Seguridad Social, de las Entidades Estatales Autónomas, de la Administración Local, de las Comunidades Autónomas, y pertenecientes a los extinguidos Cuerpos de la Administración del Movimiento y de la Organización Sindical.

e) Reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos.

f) Clero y religiosos de la Iglesia Católica y de otras confesiones religiosas.

g) Deportistas profesionales.

h) Diputados y Senadores, miembros del Parlamento Europeo, y de los Gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas (salvo que por su condición de funcionarios en situación de excedencia especial sigan perteneciendo al Régimen de Clases Pasivas).

i) Miembros electivos de las Corporaciones Locales con dedicación exclusiva.

j) Situaciones asimiladas a la de alta (Convenio Especial, Desempleo, etc.).

C) Las abonadas por la **Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local** (en la actualidad integradas en el Régimen General de la Seguridad Social).

D) Las abonadas por:

a) El **Fondo Especial de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.**

– Antiguas pensiones complementarias concedidas por las Mutualidades de Funcionarios de carácter departamental o interdepartamental que se integraron en dicho Fondo; las pensiones básicas están en el Régimen de Clases Pasivas.

– Pensiones complementarias concedidas por el Montepío de la Organización Sindical (Funcionarios del Movimiento y de la Organización Sindical, y de los Organismos autónomos dependientes de uno y otra). No obstante ha de advertirse que la pensión básica está incluida en el Régimen General.

b) El **Fondo Especial del Instituto Social de las Fuerzas Armadas** (antiguas pensiones complementarias concedidas por las diversas Mutualidades de carácter militar que se integraron en aquel Fondo; las básicas están en el Régimen de Clases Pasivas).

c) El **Fondo Especial de la Mutualidad General Judicial** (pensiones complementarias anteriormente reconocidas por las Mutualidades que a continuación se expresan; las básicas están en el Régimen de Clases Pasivas).

– Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Justicia Municipal.

– Mutualidad General de Previsión de Funcionarios de la Administración de Justicia.

– Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia.

d) El **Fondo Especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social** (pensiones complementarias; las básicas están integradas en el Régimen General de la Seguridad Social).

– Montepío de Previsión del Instituto Nacional de Previsión (en dicho Montepío se integraban, a efectos de pensiones básicas o complementarias, colectivos muy diversos: Funcionarios del INP, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de algunas Cajas de Ahorro, etc.).

– Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral (funcionarios de las Mutualidades Laborales, del Servicio de Asistencia a Pensionistas, etc.).

– Las **Mutualidades Generales antes indicadas (MUFACE, ISFAS, MUGEJU)**, respecto de las que cabe advertir que, previstas en sus normas fundacionales, no las tienen establecidas.

E) Las abonadas por los **sistemas o regímenes de previsión de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y por los propios Entes**.

Cabe advertir al respecto que algunas Corporaciones Locales mantenían un régimen de protección básico diferenciado de la MUNPAL (integrada en la actualidad en el Régimen General) y que siguen manteniendo.

F) Las abonadas por las **Mutualidades, Montepíos o Entidades de Previsión Social que se financien en todo o en parte con recursos**

públicos (tal es el supuesto de alguna Entidad Estatal Autónoma que ha mantenido su régimen de previsión social complementario).

G) Las abonadas por **Empresas o Sociedades con participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales u Organismos Autónomos**, bien directamente o mediante la suscripción de póliza de seguro con una Institución distinta (tal es el supuesto del Banco de España, y lo fue de la mayoría de las Instituciones Financieras Oficiales: Banco Exterior, de Crédito Agrícola, Instituto de Crédito Oficial, etc., hasta su transformación en Fondo de Pensiones).

H) Las abonadas por la **Administración del Estado o las Comunidades Autónomas** en virtud de la Ley de 21 de julio de 1960 y del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio (Pensiones Asistenciales y del Fondo Nacional de Asistencia Social), así como por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social Prestaciones no Contributivas.

I) **Cualesquiera otras que se abonen total o parcialmente con cargo a recursos públicos.**

2. *Fin y justificación de la definición legal de pensiones públicas*

35. Hecha esa descripción, procede ahora valorar la *justificación* de tan imprecisa definición legal, y sus *consecuencias*. En suma, conviene juzgar los *motivos* que han impulsado al legislador para adoptar una decisión que sólo en parte, y de modo escasamente simplificador, ataja las consecuencias de la dispersión institucional en presencia.

En el apartado anterior, en efecto, se ha recogido el conjunto de los sistemas, subsistemas, regímenes generales o específicos respecto de los que las pensiones otorgadas por los mismos tienen la conceptualización de «pensiones públicas», según la definición legal en la actualidad vigente.

La indicada definición legal tiene *un exclusivo factor finalista en el que se agota su eficacia*: evitar que

un beneficiario de pensión o pensiones pueda percibir, en tal concepto, cuantía superior a la establecida como *límite*, o tope máximo, para cada ejercicio económico por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Y referente causal, o justificativo, de lo establecido por la Ley es que las pensiones otorgadas por aquella pluralidad de sistemas y regímenes «se abonan total o parcialmente *con cargo a recursos públicos*»; sobreentendiéndose, en todo caso, la *equiparación formal* entre «pagos realizados por instituciones, entidades, o empresas públicas» y «recursos públicos» (apartados a al h)

Esto es, la pertenencia obligatoria o voluntaria de un individuo a un sistema de protección social calificado como público, puede dar lugar a la pérdida de toda (en supuestos de concurrencia de varias) o parte de la pensión a la que, en otro caso, hubiera tenido derecho.

36. Ciertamente, resulta indudable que cualquier régimen o sistema de protección colectivo, tanto público como privado, ha de fundamentarse en un principio de «solidaridad» entre sus miembros; principio que, en mucha mayor medida, resulta reforzado cuando la insuficiencia de los recursos aportados por aquellos miembros, para el mantenimiento de los mencionados regímenes o sistemas, hace necesario que aquéllos requieran aportaciones públicas ajenas al propio colectivo.

No se trata, pues, de cuestionar, en principio y por principios, la imprescindible exigencia de una «solidaridad interna reforzada» respecto de los beneficiarios de pensiones públicas —mediante el establecimiento de límites o cargas específicos aplicables a los mismos— con carácter previo y necesario para poder requerir la «solidaridad externa».

Sin embargo, sí cabe plantearse la cuestión en los siguientes términos:

a) si la articulación legal de determinados individuos o colectivos para, en unión con otros, conformar un régimen o sistema de protección social público, *imperativamente dispuesta* y de la que quedan excluidas otras categorías de ciudadanos, puede justificar que los primeros queden sometidos, respecto de estos segundos, a una *doble carga*

solidaria (la «interna reforzada» como miembros obligados del régimen o sistema, y la «externa» como simples ciudadanos);

b) si la integración de diversos colectivos en la Seguridad Social se ha efectuado, y en ocasiones mantenido, en *términos opcionales o privilegiados*, dando lugar a parte del déficit que en la actualidad han de asumir otros grupos de asegurados;

c) si el equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social se ha intentado obtener mediante el *incremento de cargas sobre el Régimen General*, obviando buscar previamente el *equilibrio de otros regímenes* tradicionalmente deficitarios, o indagar las causas que provocan los mencionados déficit;

d) si la Seguridad Social ha sido frecuente instrumento *al servicio de otras políticas*, ajenas en todo o en parte, a los fines que le son propios; y, consecuentemente, si la actual predicada solidaridad del resto de la sociedad respecto de la misma no ha sido, y sigue siendo, un *camino de doble sentido*.

El examen de las precedentes cuestiones nos conduce a la necesidad de indagar *cómo se ha producido la Seguridad Social* de nuestro país, mediante un estudio crítico de su historia; y desde la inteligencia de que, en cuanto «ser social», lo que es hoy aquélla no es otra cosa sino la resultante de un largo proceso, acaecido en circunstancias históricas distintas y cuya construcción fue diseñada por arquitectos no siempre ideológicamente coincidentes en su concepción de la «cuestión social».

El Capítulo de ANTECEDENTES incluido en el «Pacto de Toledo» obliga a efectuar el análisis histórico que aquí se propone. Por dos razones principales: la primera, la coincidencia con el referido documento parlamentario en la utilidad de *valorar históricamente los problemas* que han de ser abordados (las dificultades del presente son, en lo esencial, las del pasado aún no resueltas y las que se prevén para el futuro inmediato); la segunda, la conveniencia de dejar anotadas numerosas *correcciones* a las afirmaciones y conclusiones del «Pacto» en cuestión, donde se *desfigura* reiteradamente el signo de la evolución de nuestras instituciones protectoras, facilitando un *diagnóstico equivocado* para el remedio de las dificultades que hoy sufren esas mismas instituciones. Una sola página de Historia puede valer

más que un grueso volumen de lógica a condición de que no se falseen los datos, ni se deforme su explicación y significado.

2. Descripción institucional global: pluralidad de sistemas y subsistemas; explicación y consecuencias. Sobre la «crisis permanente» de la Seguridad Social

1. Cuestión previa: el posicionamiento del historiador crítico acerca de la ciencia y la política de Seguridad Social; teoría y praxis

37. Conviene manifestar con carácter previo no sólo el análisis crítico del *proceso histórico* de nuestro actual Sistema de Seguridad Social, sino también —y aunque ello se realice en unas condensadas líneas— la *filosofía* desde la que se aborda el aludido análisis. El tema cuestionado se enmarca en una ciencia social, y no en una ciencia pura, lo que implica necesariamente un tratamiento ideológico desde una determinada concepción acerca de cómo se producen los fenómenos sociales; al tiempo, en esta materia como en otras de similar contenido, el estudioso puede confesarse más o menos *neutral*, o pretender serlo (la ciencia nunca es *neutral*), con el riesgo de confundir a los demás o de confundirse él mismo, al perder los parámetros referenciales desde los que emitir sus inevitables juicios de valor.

De otra parte, pero enmarcada en la observación que precede, también conviene introducir la idea de que el estudio de la Seguridad Social no puede realizarse, cuando lo que se persigue es su perfeccionamiento, como si de material de laboratorio se tratase; su condición de institución social viva, producida y desarrollada en una determinada sociedad y a lo largo de unos tiempos históricos cambiantes, exige que cualquier formulación se realice desde la experiencia proporcionada por el propio objeto de estudio en aquella sociedad y en el contexto de dichos tiempos para, posteriormente y en todo caso, intentar trasladar las consecuencias obtenidas a la prospectiva de futuro de aquella misma sociedad que, paradójicamente, resultará no ser ya la misma. Resaltemos la idea expresada: *un mismo modelo teórico de Seguridad Social no produce*

iguales resultados si se aplica en dos grupos sociales o épocas distintos; y, consecuencia de lo anterior, una primera conclusión: cualquier reforma de futuro no puede fundamentarse de forma exclusiva o principal en las circunstancias del presente, y aún menos si este presente, como por algunos se ha pretendido, queda referido a otra sociedad

En esta línea argumental ha de manifestarse inicialmente la creencia —después se explicará la razón experimental de ello— de que ni el nacimiento ni la articulación de los distintos regímenes integrantes del actual Sistema de Seguridad Social, responden en líneas generales a un *proceso de planificación racionalizado*; sino que, de contrario, han sido concretas razones de conveniencia, de oportunidad, o de simple interés de distintos grupos de presión, en un determinado momento histórico, las que realmente han ido dando lugar al complejo edificio de la Seguridad Social que hoy tenemos. Pasó aquel momento histórico, y posiblemente cambiaron también las circunstancias que dieron lugar a una toma de decisión, pero esta última se ha mantenido.

Lo anterior no obsta, claro es, a que tomada una decisión por las apuntadas razones, se le intente descubrir alguna racionalidad por quien la adoptó; o que, «a posteriori», los teóricos del tema, preocupados por los aspectos doctrinales de sus construcciones expositivas, intenten crear categorías formales que aparenten racionalidad en lo que, con alguna frecuencia, o no la tuvo en su momento o ha dejado de tenerla con el cambio de circunstancias.

Resumiendo lo dicho podría afirmarse que cada normativa de la seguridad social española tuvo su razón o razones, pero que la *suma intertemporal* de todas ellas, incluso aventurando la virtualidad actual de las mismas, no tiene por qué conducirnos a la *racionalidad* del sistema. La racionalidad de un sistema exige una planificación de la obra a realizar, sin perjuicio de que su desarrollo se verifique por etapas; de contrario, en el tema que nos ocupa se ha venido actuando por *vía de acumulación de reformas parciales* y, en la mayoría de las ocasiones, éstas se adoptaron con *ignorancia u olvido del conjunto*, sin preocuparse de *equilibrios internos*, y acuciados por la necesidad urgente de resolver, a úl-

como la «quiebra de la Seguridad Social», sin caer en la cuenta que igual quiebra se puede predicar, ateniéndose a una óptica meramente contable de ingresos y gastos, de cualquier institución o actividad finalista del Estado (Seguridad Ciudadana, Educación, Fuerzas Armadas, Transportes y Comunicaciones, Salud Pública, etc.); o cuando para la solución del problema se ofertan fórmulas, tan simplistas como milagreras, fundamentadas en el grito de «privaticemos y sálvese el que pueda», sin caer en la cuenta —como sí la tuvieron Beveridge y Bismark— de que la mejor forma de salvarse los que pueden es intentar crear las condiciones objetivas para que los otros, a su vez, no tengan que intentar agarrarse a su cuello al hundirse en su miseria. Y séanos perdonado exabrupto tan radical, desde el reconocimiento de que *ni el bienestar ni la paz social son gratuitos*.

Pero, con referencia a la preocupación en el «momento presente», que en el párrafo anterior se expresaba, y las posibles soluciones de la problemática planteada, conviene hacer una matización: *ni la preocupación, ni las alternativas de posibles soluciones, resultan ser originales*. Nos encontramos ante una constante propia y típica de los sistemas o regímenes públicos de previsión social. Y como patente prueba de tal afirmación se han seleccionado los siguientes párrafos, tomados en su literalidad, de la Exposición de Motivos del *Real Decreto de la Presidencia de 22 de octubre de 1926* («Gaceta» del 28-10-26) por el que se aprobaba con fuerza de Ley el Estatuto de las Clases Pasivas del Estado:

«Desde hace muchos años, el problema de las Clases Pasivas constituye una de las preocupaciones principales que han sentido todos los Gobiernos, por el montante, cada día mayor, de la carga que aquellas obligaciones suponen en el presupuesto general de gastos del Estado. Ello explica el sinnúmero de proyectos de ley elaborados en lo que va de siglo, a saber: el de Allendesalazar (1900), el de Urzaiz (1901), el de Besada (1909), el de Rodríguez (1912), el de Navarro Reverter (1912), el de Suárez Inclán (1913), el de Bugallal (1915), el de Alba (1916) y el de Bergamín (1922). A estos proyectos podrían ser agregados otros anteriores, como los de don Venancio Gonzalez (1889), Gamazo (1893) y Villanueva (1899).

El examen de estos proyectos muestra una notoria coincidencia de criterio sobre muchos aspectos del problema, a través de *distintas generaciones y diferentes ideologías políticas*.

Es tendencia también acusada en la mayoría de los proyectos la de unificar esta *legislación, como ninguna otra caótica*, por la diversidad de preceptos fragmentariamente dictados y la concurrencia de diversos órganos administrativos en la labor cotidiana de aplicación concreta de aquéllos.

La situación actual del problema es grave por diversos motivos. Preocupa al Gobierno, en primer término, porque *la carga presupuestaria crece progresivamente*, alcanzando cifras con exceso fuertes. Para contenerla, el que suscribe sometió a la sanción de V.M. el Decreto-ley fecha 22 de junio último, por el cual se *elevó la edad de jubilación* en dos años.

En los últimos tiempos se había sostenido públicamente la conveniencia de que el Estado *entregase el servicio de Clases pasivas, íntegramente, a un órgano privado* que el Gobierno controlaría, sin dirigirlo.

Por de pronto, que todo *cambio del sistema de reparto que actualmente se practica por uno de capitalización*, significa que, sobre la cantidad anual consignada para atender el pago de las obligaciones declaradas anteriormente, ha de consignarse la del importe de la prima destinada a formar el capital que haga frente en un caso a los riesgos asegurados técnicamente. Y no es menos evidente que si el servicio se adjudica mediante un concurso, la entidad adjudicataria, como las demás concursantes, iría *movida de un lucro en forma de beneficio...*, y que este beneficio, grande o pequeño, representa un *aumento en el coste real del servicio*, aumento sufragado por el Estado y por sus empleados.»

Lo anterior se decía en 1926.

tima hora, *estados de crisis* de problemas con los que se había estado largo tiempo conviviendo.

38. No obstante, este proceso de actuación tiene unas *causas*, que podrán criticarse en cuanto a sus resultados, pero que están legitimadas en su origen y producción.

La arquitectura del sistema de Seguridad Social —aquí como en todas partes— es el resultado de la *acción política*, impulsada por sus propios argumentos políticos. Lo que no obsta al hecho —cierto también— de que esa acción venga más o menos *condicionada* (según el momento y la circunstancia) por determinados *grupos sociales* en defensa de sus particulares intereses a corto, conciliados o contrapuestos a los intereses de otros grupos. Los estudiosos de esa arquitectura, de sus fundamentos y del perfil que ofrece el edificio en su conjunto, no pueden ignorar esa circunstancia al valorarla objetivamente y proyectar su reforma.

Esa distinción, que no contraposición, entre la actividad política y la teoría política, no es obvia; pues, mientras para la segunda las conclusiones pueden obtenerse a través de un proceso de racionalización libre de trabas externas o temporales, los políticos habrán de plegar sus decisiones finalistas a la resultante de una suma de factores (oportunidad, costes, idearios, intereses en juego, etc.), y, a más, con referencia esencial al presente.

La «praxis histórica» debiera, por lo anterior, conducirnos a la aceptación, paciente y consciente, de que la actividad normativa de la Seguridad Social es una *función esencialmente política*, matizada además por el hecho de que el substrato social sobre el que ha de efectuarse la opción presenta *notas singulares* con respecto a otras ramas de la acción política, entre las que, a simple título de ejemplo, cabe señalar: el sentirse afectadas *extensas capas de población* (de contrario, pocos ciudadanos piensan en la trascendencia que para ellos puede tener la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y, menos aún, el Código Penal); que aquella afectación por capas provoca la *agrupación natural de interesados* en defensa o procura de éstos (pensionistas, trabajadores, empresarios, profesionales sanitarios, autónomos, etc.); sus *consecuencias prácticas* (piénsese en los millones de asistencias sani-

tarias prestadas, o en los también millones de perceptores de pensión para los que ésta constituye el único medio de subsistencia); su *proyección individual* a lo largo del tiempo (miles de pensionistas han alcanzado hoy su derecho por haber estado afiliados al Retiro Obrero, o la carrera de seguro íntegra para los actuales afiliados no se alcanza hasta haber cubierto 35 años de cotización); y, poniendo fin a los ejemplos, su integración continuada en la vida social e individual de cada miembro de la sociedad, (a quien, según la fórmula bismarckiana, «acompaña desde la cuna a la tumba») lo que provocará que *cualquier ciudadano tenga una opinión* al respecto mostrándose dispuesto a tanto a darla como a defenderla.

39. En otro orden de cosas, interesaría venir que el denominado mundo de la Seguridad Social no constituye un todo encerrado en sí mismo, y no condicionado por *factores externos*, que pueda ser objeto de observación particularizada y fuera del contexto económico, político y social, siempre cambiante, en el que aquél se desarrolló, y se desarrolla. Al tiempo, juristas, economistas, sociólogos, politólogos o historiadores, pues a todos afecta, pueden utilizar como material de estudio, o de laboratorio, el pasado de la Seguridad Social y llegar a unas conclusiones; sin embargo, debiéramos de protegernos del siempre parcial pseudocientifismo con el que son obtenidas aquellas conclusiones; tratándose de la Seguridad Social, el profesional o el científico no es un anacoreta que viva en lugar apartado entregado a la contemplación de una realidad que le es externa, sino que, de contrario, vive posicionado en ella; y este posicionamiento —el «yo y mi circunstancia» orteguiano— necesariamente, de forma consciente o no, se introducirá en la línea de su razonamiento.

2. La «quiebra» de la Seguridad Social como recurrente histórico

40. Al momento presente, cualificados profesionales y grupos sociales vaticinan tiempos azarosos para el sistema de Seguridad Social de mantenerse en las premisas y perspectivas actuales; y cabe formular el máximo respeto a tal opinión. Pero la objeción surge cuando al rebufo de tales vaticinios se prodigan expresiones estereotipadas tales

Bastantes años después, con motivo de la presentación ante el Pleno de las Cortes Españolas el 27 de diciembre de 1963 del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, aprobado el siguiente día 28, el entonces Ministro de Trabajo expresaba:

.....
«Aportación del Estado al sostenimiento de la Seguridad Social.

El resultado del esfuerzo humano, las consecuencias del trabajo, alcanzan de una manera o de otra a todos los miembros de la comunidad. Por eso, a la hora de la cobertura de un riesgo, es indiscutible la exigencia de una *plena solidaridad*.

.....
La aportación del Estado al sostenimiento de la Seguridad Social, otra de las substanciales conquistas del Proyecto de Ley, es sencillamente la expresión de la solidaridad nacional. A través del impuesto, muy especialmente cuando el sistema fiscal es de carácter progresivo, la comunidad retribuye al trabajador una parte del bienestar que su sacrificio y su esfuerzo le han proporcionado.

.....
Promoción social.
.....

Lo mismo sucede con la política financiera y fiscal. De concebirlas de una u otra manera se promueve el progreso social o se contradice. Calvo Sotelo decía que sólo un sistema fiscal progresivo permite la salida en pie de igualdad hacia el futuro de todos los grupos sociales.

Circulación fiduciaria, créditos, tipos de descuento, balanza de pagos, ingresos y pagos presupuestarios y precios están directamente enlazados como el doble carril de una cremallera. De su encaje depende el mantenimiento del poder de consumo de las clases trabajadoras, de los pensionistas... Que estas personas conserven sus ingresos reales es también parte substantiva de la política social que la política financiera debe lograr.

La política arancelaria, el incremento del poder de compra, la estabilidad de los precios, influyen decisivamente en nuestro comercio exterior. Los mismos salarios están comprendidos en el abanico de sus incidencias. Y hasta las propias rentas de los pensionistas de la Seguridad Social, por insólita acesión, están relacionadas con el mantenimiento de un alto nivel de las exportaciones.

.....
Política social y supuestos económicos.

Por la misma razón que la política económica debe estar presidida por supuestos sociales, la política social requiere a su vez tener en cuenta, indispensablemente, los supuestos económicos, y consiguientemente, poseer, tanto como una solidez en sus convicciones, una extremada sensibilidad en sus procedimientos, una exquisita prudencia en sus propósitos y una justa medida en sus determinaciones.»

En términos similares, si bien más concentrados que los del Ministro de Trabajo, se expresaba el punto 8 de la Exposición de Motivos de la mencionada Ley.

Y esto se decía en 1963.

En 1972, la *Exposición de Motivos de la Ley 24/1972, de 21 de junio*, de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, realiza una mención mucho más escueta a los anteriores problemas de fondo diciendo:

«En el propósito innovador de la nueva Ley destaca, ante todo, la adecuación de las cotizaciones a las retribuciones reales de los trabajadores,...

Con esta medida se pretende alcanzar, ponderada y gradualmente, la *suficiencia de las prestaciones económicas de cuantía variable*, sustitutivas del salario... al propio tiempo que *se reajusta la estructura financiera* de la Seguridad Social en función de las nuevas cotizaciones, lo que permitirá *reducir sensiblemente los tipos* y además de traducirse en una *más equitativa redistribución de las rentas y aportaciones*; supondrá un mayor acercamiento a los criterios generalmente adoptados por los sistemas de

Seguridad Social de los países integrados en la Comunidad Económica Europea.»

Pero en 1985 se produce una nueva ley, la *Ley 26/1985, de 31 de julio*, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, cuya Exposición de Motivos se abre diciendo:

«Desde los años iniciales de la crisis económica ha sido constante y generalizada la opinión de que la Seguridad Social está necesitada de profundas reformas, punto sobre el que, puede afirmarse, existe hoy una práctica unanimidad por parte de las fuerzas sociales y políticas más representativas.

Pero el ya muy largo proceso indicado ha hecho que los desequilibrios producidos en el Sistema estén *actuando negativamente sobre la economía y el empleo* y poniendo en peligro el propio éxito de la reforma que se está abordando, en orden a garantizar su viabilidad y particularmente el mantenimiento y necesaria actualización de las pensiones.»

De la lectura de lo antes transcrito, expresando líneas de pensamiento de los Gobernantes de 1926, 1963 y 1985, pudiera deducirse que *la crisis de la Seguridad Social parece haber estado presente en toda época y sin que la misma aparezca vinculada a una ideología dominante*. Por ello, la ironía bien puede conducirnos a recordar aquí el chiste del historiador gráfico Mingote que, recogiendo la enfurruñada faz de un funcionario, le hacía expresar algo como lo siguiente: «Un proyecto de 1953, que se informa en 1955, se abandona en 1960, se revitaliza en 1972, y se vuelve a dejar en 1976... ¡y ahora vienen con prisas!»

3. *Empieza la historia; Seguro Libre o Seguro Obligatorio; la instrumentalización de lo libre o lo obligatorio a otros fines o intereses*

41. Siguiendo el modelo de los países europeos de base «profesional», y sin perjuicio de la tendencia de éstos a una universalización de la protección dispensada, el campo de aplicación subjetivo del Sistema de la Seguridad Social español, y de los Regímenes que lo integran, se articula, en principio *de forma exclusiva, obligatoria, y plenamente re-*

glada, para las *personas definidas* por las respectivas normas; sin perjuicio de que sus beneficios se extiendan, de forma directa o indirecta, a otras personas o colectivos, o que, habiendo existido un aseguramiento obligatorio previo y a efectos de la conservación de los derechos en curso de adquisición, pueda mantenerse el mismo a través del denominado «Convenio Especial» (o de aseguramiento facultativo continuado, según la terminología internacional).

A describir *la forma y razones, en que se han ido articulando imperativamente aquellas inclusiones*, así como al *motivo de algunas exclusiones*, se dedicará el presente apartado. Ahora bien, esa descripción no es una fotografía, sino la película de una larga trayectoria.

«Los seguros sociales nacieron libres porque el liberalismo era muy fuerte en la época de su creación: finales del siglo XIX y principios del XX. Todos los Gobiernos sentían el temor a ser tachados de intervencionistas. No podían desviarse de la más estricta neutralidad para imponer medidas coactivas, por más que fuera necesario para el bien común.

Los resultados de esta libertad en manos de los sectores de la sociedad más deprimidos económica y culturalmente no pudieron ser más desalentadores. El seguro libre no progresaba por la indiferencia de aquellos a quienes debía proteger.

En el Congreso Internacional de Seguros Sociales celebrado en Roma durante 1908 produjo gran impresión la que se llamó «deserción» del profesor italiano LUZZATTI: «Soy un convertido —dijo—. He pasado una parte de mi vida defendiendo el seguro libre contra el seguro obligatorio. He predicado y suplicado a los patronos que asegurasen a todos sus obreros, rogando a los obreros que diesen facilidades. Ha sido en vano. He dicho entonces a los patronos y a los obreros: La libertad es una cosa grande y hermosa; pero si no os inscribís voluntariamente, nos veremos obligados a inscribiros. Es horrible la obligación, pero es necesaria. Hemos fundado la Caja del Estado para la invalidez y la vejez y hemos esperado a los asegurados buscándolos y tratándolos con solicitudes maternas. ¿Sabéis el resultado de nueve años de experiencia?

Deberíamos tener ocho millones de asegurados. Hemos tenido doscientos cincuenta mil y hemos perdido de ellos cincuenta mil, arrepentidos de la previsión. Nos quedan doscientos mil, la mayoría funcionarios o inscritos por las municipalidades. El número de los voluntarios es ínfimo. La previsión libre ha hecho bancarota en nuestro país...» (AL-DEANUEVA, 1972).

Ciertamente, en los momentos actuales ningún político o científico saldría en defensa de la Seguridad Social, libre u obligatoria, utilizando algunas de las expresiones empleadas por el profesor LUZZATTI para convencer a patronos y obreros, pero ello no le resta un ápice de valor al contenido de sus afirmaciones en orden a explicar las *razones históricas, y profundas, de su posterior imposición obligatoria*.

En los tiempos presentes la dialéctica social no se plantea ya en términos de enfrentamiento radical entre previsión libre y previsión obligatoria; pero sin embargo, con suma frecuencia, al referirse a la Seguridad Social obligatoria se incide sobremedida, cuando no exclusivamente, en el referente «prestacional» (esto es, en los demasiados beneficios que aquella otorga y, derivado de ello, en los prohibitivos costes que la sociedad en su conjunto ha de soportar por tal causa), y se olvida el *componente «obligacional» y «previo»* que para los comprendidos en aquella comporta (Vd. merece estar protegido por la Seguridad Social, pero de momento, y de entrada, póngase a pagar con el espíritu solidario que yo le voy a imponer).

Se quiere llamar con ello la atención acerca de la contraposición existente en el seno social al plantearse cómo debe ser la Seguridad Social y quien ha de estar en ella. Se trata, de un lado, de determinados grupos económicos o estratos sociales conocedores y quejosos del montante dedicado a dicha protección pero con cierta tendencia a olvidar, por su parte, el coste económico, y sobre todo «social», que la falta de una Seguridad Social acarrearía a la sociedad en su conjunto; y de otro, de los propios beneficiarios de la protección, quejosos de lo que han de abonar, o de lo reducido de sus prestaciones, con olvido de su coste.

Téngase en cuenta que, en la justificación de los motivos de su «deserción» del sistema de seguro

libre, el profesor LUZZATTI no alude en exclusiva a los patronos, sino que el mismo posicionamiento lo refiere respecto de los obreros, presuntos beneficiarios de aquel seguro; y, en la actualidad, muchos funcionarios del INSS pueden relatar el hecho cierto de que estando trabajando padre e hijo en una actividad autónoma sólo el padre cursa su alta porque «éste —el hijo— es todavía muy joven para ponerse a cotizar; tiempo tendrá para ello».

Pero si lo anterior se produce a nivel individual, en términos similares ha ocurrido respecto numerosos «grupos de beneficiarios» en la actualidad integrados en la Seguridad Social: sólo han venido a reclamar aquella cuando su colectivo había envejecido y cualquier intento de perpetuar su «propio» régimen de aseguramiento resultaba *financieramente imposible*. Pero, al propio tiempo, aquella integración se pretendía realizar, y en la mayoría de las ocasiones se consiguió, con plenitud de derechos y escasísimos «periodos de carencia» para los retirados (o a punto de retirarse) de la correspondiente actividad, efectuando una *selección de riesgos* respecto del resto de los ya asegurados, e intentando mejorar su protección respecto de estos últimos sin la exigencia de mayores aportaciones. El éxito de este tipo de *aseguramiento obligatorio sobrenivelado y «a la carta»* ha dependido siempre de la *capacidad de presión política* del respectivo grupo (sin perjuicio de que también haya podido colaborar el deseo de la Administración de la Seguridad Social de reflejar en sus estadísticas, por motivaciones de imagen política, un mayor número de asegurados, bien en términos absolutos bien en porcentajes de población).

42. Esta inclusión «a la carta», una vez obtenida, no impedirá que transcurrido escaso tiempo el grupo se sume a la conciencia colectiva de que *su aseguramiento resulta caro y la protección escasa*.

Adelantando cuestiones que después se tratarán, pero a título de ejemplo, a finales de 1974 y principios de 1975 un colectivo no comprendido en la Seguridad Social —callemos su nombre— intentó crear su propio sistema de previsión al margen de aquella contando con el apoyo técnico de la entonces Organización Sindical; los datos actuariales pusieron de manifiesto el altísimo costo del intento. Resultado de ello fue que el apoyo técnico se con-

virtiera en consejo político: «Váyanse a las Mutualidades, y seguro que allí se lo arreglan». En efecto, no mucho tiempo después lograrían su integración con un corto período de transición y escaso coste para su personal ya inactivo.

Una segunda versión de la técnica de grupo, esta vez referida a «grupo económico», es la que se puede deducir del comportamiento de las Empresas que vinieron actuando, voluntariamente, como «sustitutorias» de la Seguridad Social mediante la creación de Cajas de Empresa, y de las que todavía existían veintiuna en el año 1972. Las mencionadas Cajas obtuvieron durante sus primeros años de actividad unas sustanciosas reservas habida cuenta del relativo escaso número de pensiones a que debían hacer frente con los recursos disponibles, pues tipos y bases de cotización eran los mismos que los establecidos para la Mutualidad Laboral de natural pertenencia. Dichas reservas les permitían la creación de una cartera de valores en la que, frecuentemente, figuraban títulos de la propia Empresa u otros acomodados a los intereses de la misma. Esta situación va después sufriendo cambios: de un lado con las sucesivas normas que desde el Gobierno se van dictando en orden a reglamentar las inversiones (cada vez con un mayor porcentaje destinado a valores públicos o garantizados por el Estado en Empresas públicas, en aquellas épocas de baja rentabilidad); de otra parte, por el crecimiento del número de pasivos, que conduce inexorablemente a su desaparición (y, a veces, y de acuerdo con la normativa de creación de dichas Cajas, dando lugar a que sea la propia Empresa la que responda, con su capital, de los déficit producidos).

Lógicamente, aquellas Empresas abandonan el edificio en ruinas. Todo lógico, nada que oponer; sólo una constatación: muchos de los portavoces de las mismas acusarán a las Mutualidades Laborales, o posteriormente al INSS, poco tiempo después de efectuado el desembarco, no de que el sistema de financiación que han de soportar sea insostenible, sino que la quiebra del sistema resulta de una mala «gestión pública».

Los datos expuestos permiten la conclusión, quizá no demasiado ingenua, de que la *estéril dialéctica* «gestión pública-gestión privada» de la Seguridad Social debería desprenderse de sus dos constantes

históricas: *simplismo y demagogia*; sólo así podrá alumbrar conclusiones razonables y propuestas de aceptación generalizada.

4. *Sigue la historia; estrategias de Estado o de grupo; la real y pretendida vinculación de la Seguridad Social con otras políticas o intereses*

43. Sin embargo, el posicionamiento referido en el capítulo precedente respecto de individuos y grupos puede hacerse extensivo a nivel de cada país. En un sistema de seguridad social de carácter «profesional» es indudable que el coste añadido al precio del producto, por vía de cuotas a aquélla, puede restar *competitividad en los mercados internacionales*. Conviene entrar en la consideración que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Norma Mínima fue promovido, y fuertemente apoyado, por aquellas naciones europeas que, en sus legislaciones internas, ya cumplían las condiciones en el mismo previstas; el conseguir que otros países soportaran cargas similares significaba —y sigue significando— aligerar sus dificultades relativas en el *comercio internacional*.

En igual medida, si bien desde otro aspecto, los Convenios de la mencionada Organización sobre *igualdad de trato* números 19 (accidentes de trabajo) y 118 (Seguridad Social) pueden tener una doble lectura: la caritativa (tratamos al extranjero como si de nacional se tratase) y la que, estimamos, se aproxima más a la realidad (si el empresario no estuviera obligado a pagar a la seguridad social por el extranjero contratado, el nacional quedaría relegado en el mercado de trabajo).

La estimación anterior, acerca del escaso espíritu caritativo de los Estados en la adopción de los instrumentos internacionales sobre la materia tiene su correlato en los también Convenios de la OIT números 35 a 40, sobre vejez, invalidez y muerte; en estos Convenios se distingue entre beneficios contributivos y no contributivos, según se financien por cotizaciones o lo sean —en todo o en parte— con recursos públicos; y mientras respecto de los primeros se establece una igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en relación con las prestaciones que resulten «de las cotizaciones abonadas en su cuenta», para los segundos solo opera la

cláusula de reciprocidad (reciprocidad que encubrirá una segunda trampa, cual es que el país no desarrollado del que procede un trabajador migrante, difícilmente tendrá establecido un régimen no contributivo que ampare las situaciones de vejez, invalidez o muerte).

En iguales términos de referente internacional, acerca de la forma de actuar los Estados, puede citarse el Convenio 48, sobre *conservación de derechos adquiridos* o en curso de adquisición por los trabajadores migrantes; el tener que aceptar como propias cotizaciones efectuadas por el emigrante en su nación de origen ha dado lugar a su no ratificación por ningún país importante de inmigración.

44. Como resulta deducible de lo anterior que-remos llamar la atención acerca de que, en principio, cada «individuo», «grupo» o «país» se encuentra poco predispuesto a asumir aquellas cargas u obligaciones que posibilitan el atender las que, se estiman, son de otros; pero generando a la vez movimientos de opinión y presión para que otros, directa o indirectamente, vengan a sufragar las suyas propias. Al tiempo que aquella ausencia de predisposición se ve frecuentemente apoyada, en el marco de las relaciones sociales, por intereses de otros, pero motivados en fines distintos. La expresión histórica de «Francisco I y yo estamos de acuerdo, los dos queremos París» podría ser colofón de lo querido expresar en las líneas precedentes.

Y es que conviene dejar de ser cínicos o de mirar hacia otro lado de la realidad. Salvo para espíritus previsores (que escasean) o la previsión se impone, y pasa a ser social y solidariamente social, o deja de existir. De aquí el peligro de replantear dialécticas sociales que propicien, de forma simplista, la consideración de posibles *alternativas de carácter voluntario y libre* que vinieran a sustituir, aun cuando sólo sea en parte, a aquélla; generando a su vez con ello movimientos de insolidaridad por parte de quienes, por los medios a su disposición, al tiempo de poder acogerse a aquellas alternativas, no tardarían mucho tiempo en batallar por su desenganche del sistema.

Refórmese nuestro actual sistema de seguridad social, pero dentro de sus propias coordenadas y

parámetros finalistas. Estúdiense y propónganse cuantas medidas pudieran estimarse convenientes en materia de financiación, prestaciones o gestión. Pero al hilo de tal reforma no se debe introducir, condicionando la misma, la posible implantación de fórmulas *alternativas imposibles*, por hallarse rotundamente confrontadas con su esencia histórico-política y socioeconómica.

45. Acudamos al ejemplo de los Fondos de Pensiones en su calidad de *alternativa voluntaria* a la Seguridad Social tal y como hoy es conocida.

El éxito o fracaso de los Fondos de Pensiones, en los que el individuo o grupo realizan aportaciones voluntarias, tiene parámetros referenciales previos a que el suscriptor de aquéllos, más si es joven, caiga en las consecuencias de su vejez: que las empresas, directa o indirecta, o total o parcialmente, los sufraguen (de lo cual el trabajador percibe un plus; sin perjuicio de que, en la mayoría de las ocasiones, la Empresa se haya limitado a una simple operación contable); que por vía fiscal se desgraven «hoy» excedentes que se gravarán «mañana»; que otros posibles sistemas de ahorro no puedan acogerse a aquel tipo de fiscalidad; o la confianza en que, si se presentan dificultades, de una u otra forma, podrá disponerse de lo invertido antes de la jubilación.

De otro lado, en relación con los expresados Fondos de Pensiones y los grupos económicos, no deja de ser ilustrativo el «fervor, espíritu social y preocupación» que en favor de los futuros pensionistas de la Seguridad Social se desató con carácter previo a su implantación, con masivo reflejo en los medios de comunicación, por parte de Compañías de Seguros, Sociedades de Inversión Colectiva, Entidades Financieras, Entidades de Previsión Libre, con la celebración del I Congreso Internacional de Fondos de Pensiones (Madrid, 25 a 27 de abril de 1984) o, incluso, por la Bolsa de Madrid que, en colaboración con el Instituto Español de Analistas de Inversiones, organizó un Seminario a tal fin durante el segundo semestre de 1983; fervor unánime que no estuvo exento de batallas internas (puede verse al respecto, entre otros, el artículo que bajo el título «Fondos de Pensiones. Luchas por el reparto del pastel» se publicó en el número 116 de la Revista MERCADO, y que, con otro casi cente-

nar de artículos referidos al mismo tema, fue recogido en una separata de prensa elaborada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social en abril de 1984).

Cabe sin embargo expresar, en cuanto a la preocupación reflejada por las Entidades antes citadas, que su intensidad quedó bastante disminuida en aquellos supuestos en que la ley aprobada no las concibió como gestoras exclusivas de los Fondos de referencia.

Por último, en cuanto concierne a la Administración del Estado, la militancia en su implantación no fue asumida, habida cuenta de su proclamada finalidad, por los Ministerios que pudiéramos denominar «sociales», sino por el Ministerio de Hacienda; sin que ello implique valoración negativa alguna para los entonces responsables de tal Departamento, pues las cuentas del Estado condicionan inexorablemente la política social que éste se puede permitir, pero sí la sospecha de que el resultado de las cuentas no explica su contenido, que es lo primero a conocer para plantearse cualquier reforma o alternativa. Ello aparte de otras finalidades claramente hacendísticas, como puede ser el ahorro y la posibilidad de destinar parte de éste al mantenimiento de la Deuda Pública, que es, también, sólo una sospecha, pudieron estar presentes entre las razones de aquella militancia.

Con todo lo anterior, no se pretende formular o dar pie a una crítica negativa en relación con los Fondos de Pensiones en sí mismos (sólo en cuanto alternativa de Seguridad Social voluntaria) u otras instituciones de carácter privado que cubren similares fines; ni negar que estos fines cumplen una función tan social como necesaria; pero sí salir al paso de que se ofrezcan como alternativa, o solución, a los problemas planteados en el marco finalista, distinto y propio, de la Seguridad Social, tal y como se ha llegado a aventurar por significadas personas.

Lo pretendido como resumen de todo lo dicho es que, conociendo los intereses proclamados o encubiertos de todos, individuos, grupos o países, en temas tales como costes, financiación, beneficios, o gestión de la previsión, privada o pública, podamos entrar en una crítica serena y no media-

tizada de esta última, denominada hoy día Seguridad Social, examinando como se ha ido conformando hasta llegar a una realidad actual que la sitúa en un estado de crisis. Crisis que *no se limita a su aspecto económico-financiero*.

5. *Los Seguros Sociales Obligatorios en España; preguerra y principios programáticos de la posguerra*

46. Como no se trata ahora de escribir un libro de historia, sino de tener en cuenta la historia para aprehender el presente y poder sacar conclusiones que nos sirvan para el futuro, pasamos por alto la Ley de 30 de enero de 1900 sobre protección de los Accidentes de Trabajo, el Régimen de Libertad Subsidiada con la doble opción de «a capital cedido» y «a capital reservado», el de Seguros facultativos (de Amortización de Préstamos, de Dote Infantil, de Pensiones de Vejez-Invalidez e Inmediatas, y Régimen de Mejoras para la Vejez), la creación de la Caja Central de Crédito Marítimo (1919) antecedente histórico del Instituto Social de la Marina, el Seguro Obligatorio de Maternidad (1929), y el de Subsidios Familiares (1938) que se hizo extensivo a los funcionarios y a toda clase de trabajadores del Estado, Provincia y Municipio.

Mención especial merece, dentro de este apartado, el Retiro Obrero Obligatorio establecido por Real Decreto de 11 de marzo de 1919, que integraba a todos los asalariados comprendidos entre los dieciséis y los sesenta y cinco años con haberes anuales que, por todos los conceptos, no excediesen de 4.000 ptas., y que se financiaba mediante cuotas patronales (3 ptas. por asalariado/mes o 10 céntimos por asalariado/día) y una bonificación del Estado (que se correspondía con el tercio de la fijada para el patrono). La población asegurada se clasificaba en dos secciones: la primera para los que al efectuar su afiliación contasen con una edad de hasta 45 años, y la segunda para los que superasen, en tal momento, la mencionada edad. Los primeros tenían derecho a percibir, al cumplimiento de los sesenta y cinco años —supuesta la continuidad en el trabajo y en el pago de cuotas— una pensión de 365 ptas.; pensión que se reducía, caso de no existir tal continuidad, en función de los días de trabajo por los que se hubiese efectuado coti-

zación; cabe señalar que para los antes citados, y dados los condicionantes del derecho, la pensión no podría alcanzarse hasta el año 1941. Los trabajadores comprendidos en la sección segunda, mayores de 45 años, no tenían garantizado derecho a pensión, sino que se les acumulaban en su «Libreta de capitalización para la ancianidad» las cuotas patronales y las bonificaciones del Estado, más otra bonificación extraordinaria al cumplir la edad reglamentaria o padecer invalidez, con cargo al «Fondo transitorio de bonificaciones»; no obstante ello y merced a las partidas destinadas a este último Fondo (recargos sobre derechos de transmisión de herencias, participación en las herencias vacantes, etc.) quienes cumplieron la edad de retiro pudieron obtener una pensión anual de 350 ptas. en los ejercicios de 1922 y 1923, que se elevó a 400 ptas. a partir de 1924.

Las aportaciones obtenidas en el Régimen de Retiro Obrero daban lugar a la constitución de reservas, en régimen de formación de fondos de ahorro para los de la sección segunda, y bajo un sistema financiero de capitalización, pero no individual (lo que hubiera exigido establecer previamente cuotas diferenciadas según edad), sino de cuota media, para los de la sección primera.

Coetáneamente, y en cuanto se refiere a los Funcionarios Públicos del Estado, el Real Decreto de la Presidencia de 22 de octubre de 1926 aprobó, con fuerza de Ley, el Estatuto de Clases Pasivas, en el que se estableció un doble régimen de protección, por derechos pasivos mínimos y por derechos pasivos máximos de carácter optativo, corriendo este último la suerte por donde han ido los sistemas voluntarios que en el mundo han sido; hasta que la Ley de 19 de diciembre de 1951 vino a disponer la obligatoriedad de los derechos pasivos máximos para quienes tomasen posesión de su primer destino a partir de la fecha de su publicación (el 23 del mismo mes).

En 9 de marzo de 1939, casi al término de la Guerra Civil, se produce el Fuero del Trabajo, en cuya Declaración X se recogía: «1. La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. 2. Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tu-

berculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.»

Seis años más tarde, en 17 de julio de 1945, se proclamará el Fuero de los Españoles, en cuyo artículo 28 manifiesta: «El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social.»

El primero de los textos citados, continuando con la práctica anteriormente seguida, configura para nuestro país una previsión social de base «profesional», que continuará refrendada por el segundo de aquéllos.

Es en 1958, cuando el principio IX de los del Movimiento Nacional reconoce como derecho de todos los españoles «los beneficios de la asistencia y seguridad sociales»; declaración de «universalidad», en cuanto al ámbito de protección subjetivo o personal, que aparece recogido en el artículo 41 de nuestra Constitución al expresar que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social «para todos los ciudadanos».

No obstante, cabe advertir que las declaraciones, preconstitucional y constitucional, de universalización de la Seguridad Social no provocan un nuevo planeamiento de la anteriormente existente en cada momento, sino que se amplía, sistematiza, o codifica, sobre los cimientos previos de un sistema concebido y mantenido esencialmente, con la única excepción de las prestaciones no contributivas, en términos de «profesionalidad».

Ya en el marco de los antes citados Fueros, se producen el Seguro de Vejez (1939), que vino a sustituir al de Retiro Obrero, el de Enfermedad (1942), así como los prolegómenos del desarrollo posterior de algunos Regímenes Especiales: Régimen especial de Subsidios y Seguros Sociales en la Agricultura (1943); reorganización del Instituto Social de la Marina (1941), cuyo antecedente remoto histórico se encuentra en la Caja Central de Crédito Marítimo (1919), y establecimiento de un sis-

tema especial para la aplicación a los pescadores de los Regímenes de los Seguros Sociales Unificados (1943); o creación de sistemas especiales para trabajadores de determinadas actividades: recolección o manipulación de frutos cítricos (1945) y de la industria resinera (1947).

47. Característica común de toda esta legislación precedente resulta ser que la protección se articula sobre una *base profesional*, «trabajadores» y «funcionarios» (estos últimos en el marco específico de la legislación de Clases Pasivas), y, en cuanto a los primeros, por ramas de seguro, organizadas en Cajas Nacionales administrativamente integradas en el Instituto Nacional de Previsión, con sus propias normativas cada una de aquéllas en materia de afiliación, cotización, prestaciones, régimen financiero y medios administrativos; hasta producirse el Decreto de 29 de diciembre de 1948 en el que, sin perjuicio de que se mantengan aquellas Cajas Nacionales con su personalidad jurídica, patrimonio y fondos y reservas propios, se *unifica el campo de aplicación* de los Seguros Sociales (trabajadores cuyas rentas de trabajo no excedan de dieciocho mil pesetas anuales), así como la cotización, que se establece mediante la aplicación de una cuota fija del 18% sobre los salarios o retribuciones percibidas (sin perjuicio de su distribución interna tanto a efectos de financiación de cada seguro: el 4 para el de Vejez e Invalidez, el 9 para el de Enfermedad y el 5 para el de Subsidios Familiares, como para la determinación máxima de los gastos de administración de cada uno de los anteriores).

En cuanto a los *sistemas financieros* de los seguros de pensiones, en el de Retiro Obrero opera el de capitalización; en el Seguro de Vejez —que sustituye al anterior— su sistema financiero es el «de reparto, reforzado con reservas que aumenten su estabilidad y solvencia» (artículo 22 de la O. de 2-2-1940); y, por último, en el de Vejez e Invalidez —que, a su vez, integra al antes citado— se determina la necesidad de llevar a cabo un estudio «que permita pasar, una vez consolidada su base económica, del actual “reparto simple” a otro sistema con fundamento actuarial en el que guarden la correcta proporcionalidad técnica las pensiones a alcanzar con el volumen de las cotizaciones ingresadas» (artículo 6 del Decreto de 18 de abril de

1947) a efectos de «ofrecer a las generaciones afiliadas más jóvenes el estímulo de alcanzar una mayor pensión incrementada en proporción a las cotizaciones realizadas» (Exposición de Motivos del mismo Decreto).

6. *Las Mutualidades Laborales; dependencia orgánica; financiación de Empresas y Servicios públicos*

48. Sobre unos seguros de base que comprenden a todos los trabajadores cuyos salarios no superen una determinada cuantía anual, mantenidos con cuotas porcentuales sobre dichos salarios, sistema financiero de reparto, administrados por Cajas Nacionales administrativamente integradas en el Instituto Nacional de Previsión, y que respecto del de vejez el otorgamiento de la pensión —de carácter mensual y cuantía fija— se condiciona a los requisitos de tener acreditado un período mínimo de cotización de 1.800 días y el cumplimiento de la edad de 65 años, a partir de la Orden de 24 de octubre de 1946 se crea, dependiente de la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo, el Servicio de Mutualidades y Montepíos, se van desarrollando unos *regímenes de pensiones complementarios*, o de segundo nivel, a través de los Montepíos o Mutualidades Laborales.

Dichas Mutualidades Laborales se constituyen a partir de las Reglamentaciones de Trabajo, en las que se dispone su creación, articulándose al amparo de las previsiones contenidas en la Ley de 6 de diciembre de 1941, y manteniendo entre ellas un específico régimen de reaseguro a través de una Caja de Coordinación y Compensación, creada por Decreto de 29 de septiembre de 1948 y cuyas funciones fueron posteriormente reguladas por la Orden de 27 de marzo de 1950.

El control, vigilancia y tutela de las anteriores resulta atribuido al Ministerio de Trabajo, a través del Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, si bien todos sus Organos de Gobierno se componen de representantes del respectivo Sindicato, o Sindicatos Verticales, integrados en la entonces Organización Sindical con dependencia político-administrativa de la Delegación Nacional de Sindicatos; ello sin perjuicio de que a efectos de

su constitución, y de acuerdo con el Reglamento de 26 de mayo de 1943 que desarrollaba la Ley de 6 de diciembre de 1941 antes citada, se requiera informe preceptivo de la Obra Sindical «Previsión Social», sobre su aspecto político social, para poder ser inscritas en el Registro de la Dirección General de Previsión Social (art. 28), y con posibilidad de propuesta de veto por parte de la mencionada Obra respecto de los miembros que integrasen sus juntas directivas (art. 17).

El efectivo *control* del funcionamiento de aquellas Mutualidades se realiza tanto mediante su sometimiento a una muy concreta normativa, que regula y limita todos los campos de su actividad, como a través del derecho de veto que, sobre cada uno de los actos singulares acordados por los Organos de Gobierno de aquéllas, puede ejercer la Administración. A tal fin, es preceptiva la remisión de cualquier acuerdo adoptado (incluso los relativos al reconocimiento individualizado de las prestaciones) al Servicio de Mutualidades; pudiendo los Directores de cada Mutualidad (designados por la Administración) suspender su ejecución en tanto se produce la pertinente autorización por el mencionado Servicio. A más, y por vía del Reglamento de 26 de mayo de 1943 antes expresado, las reuniones de las juntas o asambleas de los Montepíos o Mutualidades deben ser notificadas con antelación suficiente a la Obra Sindical «Previsión Social», la cual podrá designar un representante que asista a las reuniones, dando cuenta de aquellos acuerdos que estime contrarios al espíritu del Movimiento (art. 19).

Además, es el propio Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales el que anualmente fija para cada Mutualidad las reservas (matemáticas, técnicas y por excedentes) que ha de constituir, al establecerse un *sistema financiero de carácter mixto*, de capitalización parcial o de reparto de capitales de cobertura; y si en la Ley de 6 de diciembre de 1941 la previsión adoptada en cuanto a la *inversión* de aquéllas es que su régimen se determine en los correspondientes Estatutos, la Orden de 20 de enero de 1948 establecerá un orden preferencial, y muy pronto aparecerá una normativa específica reguladora de la materia que se inspira en el principio de que «la masa de ahorro que los Montepíos y Mutualidades reúnen ha de participar, por volun-

tad y vocación claramente expresadas por sus órganos de gobierno y por obediencia a lo legislado, en honor de *contribuir al progreso del país* y también en la responsabilidad de *robustecer su economía*, mediante la concurrencia a empréstitos destinados a mejorar los servicios públicos existentes o a crear servicios nuevos que el crecimiento y el prestigio de la Nación exigen» (Exposición de Motivos del Decreto de la Presidencia de Gobierno de 28 de enero de 1953 por el que se dictan normas sobre inversiones de las entidades de Previsión Laboral).

De acuerdo con dicho Decreto de 28 de enero de 1953 las *reservas* habrán de quedar materializadas en un 65%, como mínimo, en valores emitidos o garantizados por el Estado español; en un 15%, también como mínimo en otros fondos públicos españoles; y el 20% restante en inmuebles, títulos privados de renta fija o variable con cotización en Bolsa, o inversiones de carácter social.

Posteriormente, el Decreto de 23 de diciembre de 1957 declarará como inversiones del primer grupo las realizadas para la construcción e *instalación de las Universidades Laborales*, sin perjuicio, claro es, que el mantenimiento de éstas corra igualmente a cargo de aquellas Mutualidades; e igual carácter de inversión tendrán los fondos destinados al *Plan Nacional de Instalaciones Sanitarias* de la Seguridad Social. *Inversiones, unas y otras, de imposible recuperación.*

Continuando con el tema de inversiones, el Decreto 2328/1963, de 7 de septiembre, de la Presidencia de Gobierno, establece una nueva distribución de las mismas desde la óptica, según reza su Exposición de Motivos, de que «La lucha contra la expansión monetaria excesiva obligó, en el pasado, a que disposiciones de los Departamentos de Hacienda y Trabajo convirtiesen estos recursos en un eficazísimo medio de lucha contra todo posible desencadenamiento de tensiones inflacionistas», por lo cual aquella distribución queda establecida del siguiente modo: un 50%, como mínimo, en valores emitidos o garantizados por el Estado; un 30%, como máximo, en otros fondos públicos españoles, valores industriales (que habrán de ser de renta fija y específicamente autorizados por la Junta de Inversiones), títulos emitidos por sociedades de inversión mobiliaria acogidas a las Leyes de 15-7-

1952 y 26-12-1958, o en inmuebles que ofrezcan las necesarias garantías de valor y rentabilidad; un 20%, como máximo, en inversiones de carácter social (inversiones sociales cuya programación y coordinación corresponde al Ministerio de Trabajo y a lo cual «habrán de ajustarse las Entidades al formular sus propuestas», según especifica el artículo 4 del propio Decreto).

Por último, en lo que respecta a esta materia, una norma emanada de la Junta de Inversiones de 23 de enero de 1964, trasladada a las Mutualidades por el Servicio del Mutualismo Laboral en Nota-Circular del día 27 siguiente, determinó que en los casos de ampliación de capital de entidades en las que aquéllas fueran tenedoras de acciones, las Mutualidades podían optar entre vender los derechos de suscripción o bien acudir a la ampliación, pero en este segundo supuesto con la obligación de enajenar las nuevas acciones adquiridas, aprovechando la coyuntura favorable, dentro del plazo máximo de seis meses.

49. Todo lo anterior nos pone de manifiesto la *escasa autonomía* dada a los agentes sociales cuando éstos han intentado crear, y gobernar, sus propias instituciones de previsión social; téngase en cuenta, además, que por la procedencia sindical en aquellas fechas de los representantes que habían de conformar los Organos de Gobierno de las Mutualidades, bien pudiera aceptarse el término, frecuentemente utilizado para los mismos de «domesticados».

Pero, al mismo tiempo, también pone de manifiesto cómo en *tiempos financieros de «vacas gordas»*, los excedentes de aquella previsión se han visto obligados a cumplir *políticas de mantenimiento de los servicios públicos, de creación de otros nuevos, de reconstrucción de la industria nacional, y monetarias o antiinflacionistas*, todas ellas marginales a la específica política finalista de protección a los asegurados.

7. *Seguimos con las Mutualidades Laborales; conformación por sectores de producción; pensiones de segundo nivel complementarias a las de los Seguros Sociales Obligatorios.*

50. Aquellas Mutualidades Laborales, de conformidad con el Reglamento General aprobado por

Orden de 10 de septiembre de 1954, norma básica y de obligado cumplimiento para todas ellas, y frente al sistema seguido por el Seguro de Vejez e Invalidez, otorgan *pensiones diferenciadas* en su cuantía en atención a los salarios que han servido para efectuar la cotización, estableciéndose así una proporcionalidad entre las rentas salariales percibidas y las pensiones de sustitución; al propio tiempo, respecto de la pensión por jubilación, cumplidos los requisitos que condicionan su otorgamiento, el porcentaje aplicable sobre la base reguladora obtenida (promedio de las rentas salariales de los dos últimos años de cotización) viene determinado *por la edad en que se solicita aquélla y no por los años de seguro cumplidos*. Esto es, a la hora de determinar el importe a otorgar, la norma se atiende, si bien de forma indirecta, a los años durante los cuales se prevé el mantenimiento del abono de la pensión, y no, una vez cumplido un tiempo mínimo de 10 años de seguro (requisito para el acceso al derecho), al período durante el cual se hubiera mantenido dicho seguro.

Pero el mencionado Reglamento General de 10 de septiembre de 1954, no obstante su reducido rango normativo, actúa como una especie de *ley de bases para las Mutualidades Laborales* constituidas o a constituir, pues son estas últimas a través de sus correspondientes Estatutos, las que determinan los *tipos de cotización* a aplicar, así como los *porcentajes aplicables para cada pensión*.

La articulación de aquellas Mutualidades por sectores de actividad (Reglamentaciones de Trabajo), y la capacidad normativa de cada una de ellas para determinar en función de las características del sector (nivel de salarios, envejecimiento del colectivo, mantenimiento de la ocupación, etc.) los tipos de cotización y el importe de las pensiones (porcentajes aplicables), trae como consecuencia que aquéllas sigan un principio de *solidaridad profesional sectorial* frente al Seguro de Vejez e Invalidez cuya protección se desenvuelve bajo el criterio de *solidaridad profesional nacional* (cuotas diferenciadas según salarios, pero pensiones de cuantía única).

Solidaridad profesional de tipo sectorial que, en ocasiones, se ve a su vez enmarcada —pero manteniendo iguales cotizaciones y prestaciones— por la territorialidad, cual ocurre respecto de las Mutualidades

de ámbito interprovincial (Carbón: Minería Asturiana, de Centro-Levante, del Sur, y del Noroeste; Madera: de Barcelona, de La Coruña, de San Sebastian, de Madrid, de Oviedo, de Sevilla, de Valencia, de Valladolid y de Zaragoza; Químicas: de Barcelona, de Madrid, y de Santander; Siderometalúrgica: de Barcelona, de Bilbao, de Cádiz, de Córdoba, de La Coruña, de Madrid, de Murcia, de Pamplona, de Gijón, de San Sebastián, de Santander, de Sevilla, de Valencia, de Valladolid, de Vigo y de Zaragoza); o cuyo marco viene limitado a una sola Empresa mediante la existencia de una Mutualidad o Caja de Empresa («CEPSA», «Alter, S. A.», «Iberia, Líneas Aéreas», «Silvestre Segarra e Hijos», «Tur Sucesores, S. A.», «Sociedad General de Autores de España», «Banco Ibérico», «Empresa Municipal de Transportes», «Iberduero, S. A.», «Banco de La Coruña», «Banco de Vizcaya», «Nueva Montaña Quijano, S. A.», «Tabacos de Filipinas», «Coches Camas», «Máquinas de Coser Alfa, S. A.», «Banco de Bilbao», «Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Bilbao», «Empresa Nacional Calvo Sotelo», «Firestone Hispania, S. A.», «Metro-Madrid», «Transportes Urbanos de Málaga», «Unión Eléctrica Madrileña, Saltos del Alberche y Eléctrica de Castilla», «Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros de Barcelona», «Empresas Reunidas de Electricidad de Cataluña», «Empresa Eléctrica Irurak-Bat, S. A.», «Ericsson, S. A.», «Prege», «Mercados Centrales y Estaciones de Barcelona», «Servicio de Pompas Fúnebres de Barcelona», y «Empresa Salvador Fontcuberta»); y sin perjuicio de que en dos ocasiones la Mutualidad tenga una base exclusivamente territorial en la que se encuadran la totalidad de los trabajadores de la industria y los servicios, tal cual ocurre con las Mutualidades de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife.

No obstante, aquel principio de «solidaridad profesional por sectores» de las Mutualidades no opera de forma cerrada, pues a través de la Caja de Compensación y Reaseguro, que actuaba respecto de todas ellas, se preveía la cobertura de posibles déficit en las reservas matemáticas así como la compensación de quebrantos por hechos catastróficos o circunstancias anormales que pudieran afectar a una de sus Instituciones (art. 273 del Reglamento citado).

A partir de la estructuración antes expresada, el tipo de cotización (que cubría las totalidad de

las contingencias aseguradas) y el porcentaje para la pensión de Jubilación que tenía establecidos cada Mutualidad en 31 de marzo de 1961, resultan conforme al siguiente cuadro 5.

Los porcentajes antes recogidos se aplicaban sobre el promedio de los salarios-base de cotización de un período consecutivo de veinticuatro meses, a elegir por el interesado dentro de los últimos siete años previos a causarse la jubilación; dichos salarios bases tuvieron un tope inicial de 5.000 ptas. mensuales (art. 1 del Decreto de 10 de noviembre de 1950), posteriormente elevado a 7.000 ptas. también mensuales (art. 6 del Decreto de 10 de agosto de 1954).

Más tarde, por Orden de 20 de octubre de 1956, las pensiones de jubilación resultantes de la aplicación de los porcentajes anteriores se verían incrementadas en un 10% en los supuestos de beneficiarios con esposa a cargo.

Frente al anterior sistema mutualista, el Seguro de Vejez e Invalidez tenía establecido un tipo único de cotización del 4% sobre los salarios (al igual que las Mutualidades) pero con unas cuantías fijas que quedaron establecidas a partir de 1 de enero de 1956, según el siguiente cuadro.

a) Para quienes vinieran percibiendo anteriormente pensión de la Rama General con derecho a pensión de una Mutualidad Laboral, Pescadores y Agropecuaria por cuenta propia: 225 pts/mes.

b) Para quienes vinieran percibiendo la pensión de la Rama General sin derecho a pensión de una Mutualidad Laboral, y Agropecuaria por cuenta ajena. 300 pts/mes.

c) Para los nuevos pensionistas a partir de 1 de enero de 1956, en quienes se dieran las restantes circunstancias recogidas en el anterior apartado a): 250 pts/mes.

d) Para los nuevos pensionistas a partir de 1 de enero de 1956, en quienes se dieran las restantes circunstancias recogidas en el anterior apartado b): 400 pts/mes.

Cuadro 5
PORCENTAJES DE PENSION DE
JUBILACION POR MUTUALIDADES

Mutualidad	% Cotiz.	60 años	65 años	70 años
Aceite	9	40	70	78
Act. Diversas	8			
Hombres		40	65	80
Mujeres		60	65	80
Agua, Gas y E.	11	40	75	90
Ahorro y Prev.	11	45	70	90
Alimentación	8	40	72	80
Artes Gráficas	8	40	70	82
Artistas	8	40	75	90
Banca	11	50	75	90
Carbón	9/11	50	70	82'5
Cemento	8	40	70	80
Comercio	11	45	80	95
Confección	8			
Hombres				
Mujeres		50	75	90
Construcción	8	40	70	80
Extractiva	8	40	65	70
Harinera	8	40	64	80
Hostelería	11	40	70	80
Madera	9			
Hombres		40	70	85
Mujeres		65	70	85
Minas Metálicas	8	40	65	69
Minas de Plomo	8	45	60	70
Palmas (Las)	11	44	75	90
Panadería	8	40	70	80
Papelera	11	54	84	95
Periodistas	8	40	65	80
Piel	8	40	70	80
Porteros F. Urb.	10	40	50	70
Químicas	8	40	70	80
Tenerife	11	44	75	90
S.O. de Enferm.	11			
Hombres		50	60	70
Mujeres		60	65	70
Seguros	11			
Hombres		50	70	90
Mujeres		60	70	90
Siderometal.	9			
Hombres		40	72	85
Mujeres		65	72	85
Textil	11			
Hombres		50	80	91
Mujeres		75	80	91
Transportes	8	40	65	80
Vidrio y Cerám.	8	40	70	80
Vinícolas	9			
Hombres		40	65	75
Mujeres		50	65	75

8. *Empiezan los problemas y las justificaciones; el Decreto de 1963 sobre cotización por «bases tarifadas» a la Seguridad Social*

51. Así las cosas, en 1963 se produce el Decreto 56/1963, de 17 de enero, por el que: se suprime el límite salarial de afiliación, hasta entonces establecido en 40.000 pts/ anuales, para los Seguros de Vejez e Invalidez y Desempleo, elevándose tal límite hasta las 66.000 pts/año respecto del Seguro Obligatorio de Enfermedad; se modifican los tipos de cotización respecto de dichos Seguros Sociales Obligatorios (no así para el Mutualismo); y se establecen una Bases Tarifadas de Cotización, de cuantías únicas según categorías profesionales, y aplicables tanto para los referidos Seguros como para las Mutualidades Laborales.

La comparación entre la situación previa y posterior al indicado Decreto, en lo relativo a tipos de cotización a los Seguros Sociales Obligatorios, queda reflejada en el siguiente Cuadro:

Conting./Cotiz.	% Empr.	% Trab.	% Total
Anterior			
Vejez e Inv.	3	1	4
Subs. Famil.	4	1	5
Enfermedad	5	2	7
Desempleo	1,2	0,3	1,5
TOTAL	13,2	4,3	17,5
Posterior			
Seg. Soc. Unif.	12,1	3,9	16

En cuanto a las bases tarifadas de cotización, aquellas comprenden unas escalas que van, en las mensuales, de las 5.600 pts, fijadas para Ingenieros y licenciados, a las 1.800 que corresponden a Auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos; y en las diarias de 80 pts (Oficial de primera y segunda obreros) a 25 (Aprendices de primero y segundo año, y pinches de 14 y 15 años).

52. Pero si importantes son las medidas entonces adoptadas, de las que en 1972, con referencia al sistema de cotización por bases tarifadas, se volverá atrás, de capital importancia —a los efectos del presente trabajo— tiene la Exposición de

Motivos del Decreto que las establece, en la que como especie de manto de Penélope que se hace y se deshace a lo largo de toda la historia de la Seguridad Social en nuestro país, se justifican aquellas medidas en una *quiebra* («empobrecimiento» es el término entonces utilizado) de la Seguridad Social por razón de unas causas que, en otras ocasiones, son las que se han propiciado o se propician precisamente para evitar aquella quiebra.

Dice aquella Exposición de Motivos: «El régimen de libertad en la fijación de las retribuciones instaurado, tanto por la Ley de 24 de abril de 1958 sobre convenios colectivos sindicales como por el Decreto de 21 de marzo de 1958 sobre mejoras voluntarias, *ha repercutido intensamente, en sentido negativo, sobre la seguridad social*; en efecto, en numerosos convenios colectivos sindicales y en más numerosas aún mejoras voluntarias concedidas, las partes pactantes o concedentes, haciendo uso de la libertad que el ordenamiento les concedía, han establecido mejoras salariales exentas en todo o en parte de cotización para seguros sociales y, **en dirección mucho más discutible, en algunas ocasiones han ido al establecimiento de costosos sistemas individualizados de seguridad social. Ello ha generado, aparte de un empobrecimiento general del sistema de seguridad social, una disminución cuantiosa de las prestaciones proporcionales a los salarios, al tener que tomarse como tales, forzosamente, los de cotización, que han quedado muy por debajo de los reales en virtud del fenómeno descrito**»; para más adelante continuar expresando: «prestaciones de vejez, jubilación y retiro asimismo ínfimas, que dejan en desamparo al trabajador anciano, **y de rechazo, impiden un saneamiento de la plantilla productiva de las Empresas**».

Queda a buen criterio del lector sacar las conclusiones que pudieran deducirse de la anterior Exposición de Motivos; permitiéndonos advertirle, no obstante, que *las soluciones entonces adoptadas* para evitar el empobrecimiento del sistema y el otorgamiento de unas prestaciones insuficientes para el trabajador e impedimentos de un saneamiento de las plantillas de las empresas, se alegarán más tarde por el legislador como la *causa del constante empo-*

brecimiento del mismo sistema y de que sus prestaciones se mantengan en términos de insuficiencia.

No parece sino que la originalidad de los legisladores y críticos de la Seguridad Social consista, en cada momento, en *decir lo contrario a lo que dijeron sus predecesores*, retomando —sin decirlo o sin saberlo— criterios de los anteriores a estos últimos, a modo de un constante péndulo histórico.

53. La nueva normativa sobre bases tarifadas de cotización, habida cuenta de que sus efectos sobre las pensiones se irá produciendo paulatinamente, provoca una función de *ahorro* con su secuela de *inversiones en fondos públicos* o empresas nacionales de escasa rentabilidad, cuando no en actividades sociales de aún menor rentabilidad (Universidades Laborales o Residencias Sanitarias).

El profesor CRUZ ROCHE, en su libro «Análisis económico de la Seguridad Social 1972-1982» (IELSS, 1984), afirma: «Durante el período analizado —1963/1972— *el ahorro alcanza en 1963 el 22,5% de los ingresos totales de la Seguridad Social*, lo que suponía el 0,9% del Producto Interior Bruto, para posteriormente alcanzar el máximo en 1967 con el 1,4% del PIB y descender progresivamente hasta el 0,4% del PIB en 1971.»

«Como consecuencia de esta política, se alcanza en 1970 la cifra de 153.598 millones de reservas acumuladas... Esta cifra suponía el 93,8% de los gastos del sistema en el año 1970, lo que da idea de su magnitud.»

54. De otra parte, si el Decreto 56/1963 perseguía —según su Exposición de Motivos— que por vía de cotización se operase una *aproximación o equiparación entre prestaciones y salarios*, los resultados obtenidos no pueden ser más contrarios a los fines declarados; volviendo al profesor CRUZ ROCHE en la obra antes citada (pág. 52 y 53): «La evolución de las bases de cotización en el período 1963 hasta el 17 de marzo de 1972 muestra un crecimiento en conjunto mayor que el del coste de la vida en igual período (177,3%), pero menor que la retribución media por hora trabajada (286%), ampliando así el *desfase existente entre salario real y salario de cotización*. Esta relación se puede cifrar en el año 1971 en el 47,2% del salario de cotización respecto a salario real. El desfase entre salario real y de

cotización agrava la *regresividad* del sistema al ser mayor en las categorías superiores que en las inferiores, donde los salarios se encuentran mucho más próximos a la base de cotización, siendo en casos extremos la propia base de cotización. Así se da la paradoja de que el trabajador que percibe el salario mínimo cotiza por todo su salario, mientras que en las categorías superiores lo hacen tan sólo por una parte pequeña de sus retribuciones. Los fondos obtenidos por cotizaciones han visto agravada su *regresividad* ya que el incremento sufrido por las bases de cotización de las rentas altas ha sido inferior a la evolución de las categorías más bajas. Así, en 1972 la primera categoría (ingenieros y licenciados) es 1,5 veces mayor que en 1963, con un incremento menor incluso que el coste de la vida; mientras que la categoría peones se incrementa 2,6 veces: El salario mínimo se convierte así en un salario discriminatorio.»

9. *El «Plan Romeo» y el anteproyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social; posicionamientos de los grupos sociales y económicos; el proyecto en las Cortes*

55. Sobre la existencia de un Seguro Social de base, de ámbito interprofesional, basado en la solidaridad nacional, mantenido con cotizaciones proporcionales a las rentas de trabajo, que otorga pensiones de cuantía única (Seguro de Vejez e Invalidez), y que aparece complementado por otro sistema también obligatorio (el del Mutualismo Laboral), cuyas pensiones son proporcionales a las rentas por las que se ha efectuado la cotización, proporción que varía según integración de los diversos sectores de producción o servicios (Mutualidades Laborales), cuya solidaridad actúa en el marco de los mencionados sectores pero corregida a través de la existencia de una Caja de Compensación y Reaseguro, se va a producir a mediados del año 1963 el entonces denominado «Plan Romeo», en atención al Ministro de Trabajo que lo promueve, y cuya culminación será la aprobación por las Cortes de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social.

El mencionado Plan, como «Proyecto de Ley», tiene su primera presentación en el Consejo de Ministros celebrado en San Sebastián el día 9 de

agosto de 1963, sin que se tome decisión alguna al respecto; es en la reunión de dicho Consejo del 11 de octubre de 1963, cuando se acuerda su envío a Cortes. El 14 de diciembre se reunirá por primera vez la Comisión Especial de las Cortes encargada de su estudio, que emite su dictamen el día 18 siguiente. El Pleno de la Cortes aprobará la Ley en su reunión del día 27 de diciembre de 1963.

Pero entre la primera y la última de las fechas antes citadas se producirán múltiples controversias respecto del referido Plan, que tendrán amplio reflejo en todos los medios de comunicación.

Ya en el mismo mes de agosto de 1963, sin que el Consejo de Ministros haya efectuado pronunciamiento alguno al respecto, circulan multitud de ejemplares poligrafiados del «Anteproyecto de Ley» acompañado de un «Memorándum», de los que el entonces Sindicato Nacional del Seguro realiza múltiples ediciones a las que acompaña un Informe del propio Sindicato. Ante esta situación, por el Ministerio de Trabajo se publica una «Nota aclaratoria», que a su vez es objeto de réplica por dicho Sindicato mediante un nuevo «Informe».

Si se consultan las hemerotecas, podrá comprobarse que raro es el día y el periódico en que, desde primeros de agosto a finales de diciembre de 1963, no aparece un comentario, estudio, informe o carta referido a la materia.

Traer aquí todas aquellas reseñas de prensa exigiría la elaboración de un grueso tomo que superaría en exceso la finalidad de este estudio; no obstante, una lectura de aquéllas resulta recomendable —y apropiado castigo— para quienes, en los momentos actuales, largan opiniones y críticas sobre la Seguridad Social en foros políticos, sin haber intentado hacer la más mínima aproximación al conocimiento de su historia, dando como resultado que en su pseudocientifismo creen que es «nuevo» lo que ha resultado ser una «constante» en el proceso histórico de aquella Seguridad Social.

56. Pero como la gestación y aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social es de capital importancia, pues nuestra actual situación trae sus cimientos de aquélla, si se va a traer aquí un «resumen» del, a su vez, «resumen» que el profesor Juan Eugenio BLANCO, en su libro «Planificación

de la Seguridad Social en España» (Ediciones Marte, Colección La aventura del Hombre, Barcelona, 1964) recoge acerca de los posicionamientos encontrados que el proyecto de dicha ley originó.

Dice el citado profesor en la mencionada obra (pág. 420 y ss.):

«Son las *Compañías de Seguros* y fuerzas financieras conexas las que, con el Sindicato del Seguro, llevan el peso de la *oposición* al Plan.»

«Esgrimen las *Compañías de Seguros* y el Sindicato que las agrupa, el respeto a la iniciativa privada conjugado con el *principio de subsidiariedad* de la doctrina social católica.»

«Las *Compañías*, en la coyuntura en que el Plan se debate, anunciado el Plan de Desarrollo Económico e invitadas las finanzas internacionales a invertir en el mismo, apelan incluso a *argumentos de repercusión exterior*, indicando que la aportación de capitales es previsible se retraiga ante la "nacionalización" del Seguro de Accidentes de Trabajo.»

«Promovida por elementos influyentes en la *prensa de matiz conservador*, se produce una campaña en contra del Plan más sutil y sistemática que la "desmelenada" asumida por el Sindicato del Seguro. En esta prensa aparecen artículos que sin atacar abiertamente el Plan encarecen la necesidad de una mayor información o de una preparación más lenta y concienzuda de sus bases. Se trata de una táctica más bien dilatoria, que confía en que si el Plan no sale empujado por su vigoroso impulso inicial, dejará con el tiempo flancos más desguarnecidos y que propicien un ataque a fondo.»

«Llevada la lucha al seno de la Comisión de Cortes, otra táctica utilizada en contra del Plan es la de pedir unas inmediatas y exageradas mejoras de prestaciones que se saben imposibles de satisfacer.»

«Las Secciones Económicas o elementos patronales de algunos Sindicatos se pronuncian, como en el Sindicato Nacional del Metal, en informes que circulan profusamente oponiéndose al Plan.»

Por lo que se refiere a los informes y contrainformes que se cruzan entre el Sindicato Nacional del Seguro y el Ministerio de Trabajo, Juan Eugenio

Blanco recoge, entre otros, los siguientes párrafos textuales:

«El Memorándum del Ministerio —afirma el Informe del Sindicato Nacional del Seguro— no cala hondo en las causas de las deficiencias financieras. La causa fundamental del déficit de las Mutualidades Laborales es que inicialmente se olvidó considerar el fabuloso crecimiento de los pagos a que daría lugar la evolución de los colectivos asegurados en el transcurso de los tiempos, evolución motivada por *razones demográficas* ineluctables, por migraciones intersectoriales y por causas de carácter salarial...

... En el poco tiempo transcurrido y debido a la tendencia irrefrenable al equilibrio que presenta todo colectivo, a causa de las leyes de supervivencia, se observa cómo **van alcanzando la edad de jubilación, un mayor número de productores** que en años anteriores, en proporción al conjunto de los trabajadores activos, produciéndose un mayor peso en el devengo de las pensiones. Ahora bien, **este fenómeno está sólo empezando a manifestarse**, de suerte que dicha proporción irá en aumento hasta llegar a las cifras de estabilización, que serán mucho más elevadas que las actuales y gravitarán excesivamente sobre la economía nacional...

... La teoría de que el Estado ya proveerá aumentando las cotizaciones, sobre las que, en el fondo, se han edificado las Mutualidades Laborales, es una teoría irreflexiva, por cuanto la realidad de las leyes económicas no perdona el dedicar a los pasivos de una nación cantidades superiores al exceso, sobre su propio consumo, de la producción alcanzada por los activos. La carga de **la seguridad social gravita directamente sobre los precios**, por cuanto es costo de mano de obra, si no se financia con impuesto indirectos, y repercute a través de los instrumentos de consumo sobre los mismos a los que quiere aliviar, dándose la paradoja de que los económicamente débiles, para los que se ha creado la Seguridad Social, han de soportar no solamente el costo de la misma, sino también el de beneficios otorgados a los económicamente fuertes...

... (Sigue el informe del Sindicato Nacional del Seguro frente al Memorándum del Ministerio de

Trabajo)... en el apartado e) en el que se sienta una tesis doctrinaria, de principio, totalmente alejada de la realidad actual. De pronto y sin preparación justificada, se manifiesta partidario de que el régimen de seguridad social "sea ajeno a todo ánimo de lucro en su gestión" añadiendo lo siguiente: "pues son corolario inevitable de este último la estrechez en la cobertura de riesgos y en la admisión de siniestros, los pactos y transacciones irregulares y los costes excesivos de gestión".

Este léxico, completamente extraño a las leyes fundamentales de nuestro país, es el que utilizan en todo el mundo los políticos socializantes cuando desean socializar una profesión.

De aceptar este principio socializante, tendría que nacionalizarse la industria de la alimentación, porque proporciona alimentos a los productores que acuden a las Residencias del Seguro; la farmacéutica, porque les proporciona los medicamentos; la industria textil, porque les da las sábanas con que cubrir sus camas; y la de la construcción, porque edifica las Residencias sanitarias y los Ambulatorios, es decir, de aceptar tal principio, nos iríamos al pleno disparate.

No hace falta recordar que las leyes fundamentales del Estado español, al igual que las Encíclicas de los Santos Padres, se declaran completamente en contra de tal principio: "la iniciativa privada es fuente fecunda de la vida económica de la nación", según el punto seis de la declaración once del Fuero del Trabajo y es "fundamento de la actividad económica", según el punto décimo de la declaración de principios del Movimiento Nacional." (Termina la cita.)

57. Pero si el Sindicato Nacional del Seguro expresó su parecer, en los términos antes recogidos, acerca del Memorándum que el Ministerio de Trabajo había elaborado a efectos de justificar las razones del Anteproyecto, posteriormente emitirá un segundo informe referente al propio Anteproyecto y en relación con cada una de las materias del mismo.

En relación con el **sistema financiero** previsto en el Anteproyecto, dice este segundo informe del mencionado Sindicato:

«No por el hecho de que se establezca un sistema de reparto o uno de capitalización se modificará el coste de las prestaciones.

Estas deberán pagarse igualmente, sea cual sea la fórmula de financiación; los sistemas financieros no son más que el instrumento para distribuir los recursos en el transcurso del tiempo; *no influyen para nada en el volumen de los pagos* que en definitiva, es lo que cuenta; las pensiones van acumulándose y los pensionistas cobrando su importe, tanto si se hace una frase, como si se escribe otra.

No es bastante decir que al cabo de unos años va a procederse a la revisión de los recursos del sistema: Lo que hay que saber es si la economía nacional y la particular de los trabajadores que pagan sus cuotas, podrán absorber el aumento de recursos necesarios para cubrir el aumento de pagos.»

En relación con la parte del Anteproyecto dedicada a la **gestión de la seguridad social**, y teniendo en cuenta que en el mismo no se contemplaba una posible actuación de las Mutuas Patronales que hasta entonces venían participando en el seguro de accidentes de trabajo conjuntamente con las Compañías de Seguros, el Sindicato decía:

«Pero, además, el Anteproyecto olvida que un gran número de entidades aseguradoras son Mutualidades Patronales u obreras que no persiguen ningún fin de lucro mercantil. Igual ocurre con el Seguro Obligatorio de Enfermedad. Teniendo en cuenta lo que antecede, ¿por qué se las quiere eliminar? o ¿es que se admitirá su colaboración y se trata de un "lapsus" del Anteproyecto?, y en este caso, ¿cómo concuerda este hecho con el criterio de unificación de órganos gestores, dependientes del Ministerio de Trabajo?...

... *La iniciativa privada puede resolver estos problemas; sabe resolverlos y se ofrece para resolverlos, aceptando toda la responsabilidad de la gestión de la Seguridad Social. Sólo pide, y ha pedido siempre, que le den personalidad y libertad de organización, sometiéndose al más rígido control, ordenación y vigilancia.»*

En lo que respecta a los **perjuicios que para la industria del Seguro representaría la apro-**

bación del Anteproyecto, el anexo del informe del repetido Sindicato expresa los siguientes:

«- Primas dejadas de percibir por seguros colectivos complementarios de prestaciones de seguridad social: 500 millones.

- Mutualidades de Accidentes de Trabajo que se extinguirían: 225.

- Compañías de Seguro de Accidentes que cesarían en tal actividad: 90 nacionales y 64 extranjeras, para las cuales los ingresos por dicho Seguros representan más del 25% y aproximadamente el 50% de su función. El volumen de primas excede de los 3.500 millones de pesetas.

- Entidades que colaboraron en el Seguro de Enfermedad: 86, con un volumen de primas de 2.500 millones anuales.

- Empleados afectados que cesarían: alrededor de 12.000.

- Agentes colaboradores: más de 50.000.

La aprobación de dicho Anteproyecto de Ley quitaría a la iniciativa un volumen anual de 6.500 millones de pesetas de primas que representa algo más de la mitad de los 12.000 millones que ésta percibe, por todos sus conceptos.»

Cabe pues destacar que la controversia frente al Plan, Anteproyecto y Proyecto (durante la discusión en Cortes) resulta encabezada por el Sindicato antes citado, tanto en su Sección Empresarial como Obrera, que al tiempo de los Informes técnicos elaborados utiliza en su estrategia numerosas notas de prensa o cartas aclaratorias.

58. En lo que respecta a la Delegación Nacional de Sindicatos, su postura es ambigua: en un Informe inicial critica el Plan, estimando que el mismo procura una *estatalización* de las Mutualidades; pero abierto el debate a través de los medios de prensa, en ningún momento hace pública su postura. Muestra de tal *ambigüedad* es la nota de prensa facilitada con motivo de la reunión que, para estudiar el Proyecto de ley, tuvo el Ministro Secretario General del Movimiento con los altos cargos de la Organización Sindical el día 19 de no-

viembre de 1963, en la cual se expresa (entresacamos): «... la Organización Sindical cree que deben introducirse en la ley (modificaciones) que tienden a fortalecer las instituciones de la Seguridad Social, dándoles una mayor base representativa de los empresarios y trabajadores... El Ministro, cerró la sesión concretando el criterio sindical casi unánimemente expuesto por los que intervinieron en el debate, y que puede resumirse en la necesidad, tantas veces solicitada en los Congresos sindicales, de una reforma de nuestra Seguridad Social. Señaló que en la nueva Ley, en términos generales, se recogen la mayor parte de las conclusiones del II Congreso Sindical sobre esta cuestión».

De similar carácter ambiguo puede calificarse la nota de prensa facilitada, y publicada en los diarios del día 22 de noviembre, con motivo de la reunión que el Director General de Previsión tuvo en la tarde del día anterior con los altos cargos antes citados, en la que se expresa: «... (el coloquio) fue extremadamente útil, puesto que se disiparon no pocas alarmas que había suscitado el proyecto (?) y quedó robustecida la colaboración y relación cordiales que en el tratamiento de los problemas sociales existe entre la Organización Sindical y el Ministerio de Trabajo».

Ello no obsta a que dentro de la controversia fundamental existieran sindicatos que aportaran opiniones o peticiones parciales; así, la Sección Social Central de Trabajadores Agrícolas de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, acordó hacer llegar al Ministro de Trabajo «las aspiraciones de los trabajadores campesinos en orden a una equiparación de éstos con los de los restantes sectores en materia de Seguridad Social»; equiparación que, por parte del Sindicato de la Pesca se expresó en los términos de «mostrar su disconformidad con la excepción que se hace respecto de los trabajadores del mar».

Librada la lucha en los despachos y medios de comunicación, el trámite en Cortes del Proyecto de Ley de Bases se efectúa ágilmente, la Comisión Especial inicia sus debates el día 14 de diciembre de 1963 con la presentación de aquél por el Ministro de Trabajo, y emite su Dictamen de aprobación el siguiente día 18, después de haber estudiado 9 enmiendas a la totalidad (tres del mismo

Procurador) y 747 al articulado. Se aprueba por el Pleno de las Cortes en la sesión celebrada el día 27 de diciembre de 1963.

10. *Ya tenemos Ley de Bases; desarrollo de la misma; exclusión de colectivos y explosión de regímenes especiales espurios*

59. Dicha Ley consta de dos artículos, el primero de aprobación de las Bases y el segundo sobre procedimiento para la elaboración y aprobación del texto o textos articulados que desarrollen las anteriores; a continuación diecinueve Bases, dos disposiciones finales, una adicional, y ocho transitorias.

Partiendo de la declaración contenida en la Base Preliminar de que «La regulación de los derechos de los españoles a la Seguridad Social, establecidos en las declaraciones III y X del Fuero del Trabajo, en el artículo 28 del Fuero de los Españoles y en el IX de los Principios del Movimiento Nacional, promulgados por la Ley de 17 de mayo de 1958, se ajustarán a la presente Ley de Bases»; a que en la Base II, relativa al Campo de Aplicación, su apartado 5. f) textualmente cita a los «Funcionarios Públicos, civiles y militares, en cualquier situación»; y a que en la Base III se cita como régimen especial comprendido dentro del sistema de la seguridad social al que encuadrarse a los «Funcionarios públicos civiles y militares»; la dicción de la ley parecía dar a entender que, de una vez por todas, se iba a producir una *integración sistemática* de los campos de aplicación subjetivo, objetivo y régimen financiero de la Seguridad Social, y en la que estarían comprendidos los funcionarios públicos.

Ciertamente, la Disposición adicional de la Ley establecía que: «Queda exceptuado de lo previsto en el artículo 2.º de esta Ley la ordenación de la Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles y militares, cuyo régimen de desarrollo será objeto de ley o leyes especiales»; disposición adicional que tiene como marco de referencia, de un lado la Base X.7. de la Ley 109/1963, de Bases de Funcionarios Civiles de Estado, en la que se expresaba que «se establecerá por Ley el Régimen de Seguridad Social de los Funcionarios»; y, de otra parte, la incongruencia de que a efectos de la elaboración y apro-

bación de su texto normativo hubiera de informar la Organización Sindical de la cuál aquéllos estaban excluidos, al tener prohibido todo tipo de sindicación.

Pero adviértase que aquella Disposición no excluía a los funcionarios civiles o militares de someterse a *los mismos principios* establecidos por la Ley de Bases de la Seguridad Social. No obstante lo anterior, al tiempo de aprobarse por Decreto 907/1966, de 21 de abril, el Texto Articulado I de aquella Ley de Bases, se producía el Decreto 1120/1966, de 21 de abril, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, sin que la lectura de uno y otro texto permita descubrir algún parecido entre los mismos. Ello sin perjuicio de que con referencia a los militares se promulgue inicialmente la Ley 112/1966, de 28 de diciembre, y posteriormente el Texto Refundido aprobado por Decreto 1599/1972, de 15 de junio, con lo cual la antigua unidad que en materia de protección social de los funcionarios públicos, civiles y militares, había obtenido el antiguo Estatuto de Clases Pasivas de 1926, quedó quebrada, teniendo que esperarse hasta 1987 para que por vía del Real Decreto Legislativo 670/1967, de 30 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, se produzca de nuevo la conjunción normativa entre funcionarios civiles y funcionarios militares. Pero como a la Seguridad Social de los funcionarios Públicos nos referiremos más tarde, dejemos aquí, solamente, el apunte antes recogido.

60. Como antes se expresaba, por el Decreto 907/1966, de 21 de abril, se aprueba el Texto Articulado I de la Ley 193/1963, de 29 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social. Este Decreto contiene dos Títulos: el Primero, que comprende los artículos I a 60, referido a Normas generales del Sistema; y el Título Segundo, artículos 61 a 216, con la denominación «Régimen General de la Seguridad Social».

En principio el artículo 10 del mencionado Decreto, en congruencia con lo que disponía la Ley de Bases (Base III), prevé la existencia de once *Regímenes Especiales* si bien autoriza la creación de otros por el Ministerio de Trabajo, previo informe

de la Organización Sindical. En lo que se refiere al Régimen General, el artículo 61 del mismo Decreto define quiénes habrán de quedar comprendidos en el mismo.

Parecía, en aquel entonces, que al margen de tendencias a la paridad y homogeneidad de los Regímenes Especiales con el General en materia de acción protectora, condicionadas por las disponibilidades financieras, el campo de aplicación subjetivo (personas protegidas) y su ordenación en los regímenes previstos en la Ley de Bases y en el Decreto 907/1966 estaba cerrada; sin perjuicio de que se formulara una autorización en favor del Ministerio de Trabajo para la creación de otros regímenes especiales, y respecto de supuestos que por no previstos se creía responderían a casos extraordinarios.

No obstante, *la realidad fue muy otra.*

En lo que se refiere a *regímenes especiales*, de los once previstos se desarrollaron cinco (Agrario, Mar, Autónomos, Servidores Domésticos, y Representantes de Comercio); el de Funcionarios públicos siguió su vía propia, bajo sus distintas versiones de Funcionarios Civiles, de la Administración de Justicia, Militares, y de la Administración Local; el de Estudiantes se mantuvo en su normativa anterior; nunca se regularon los cuatro restantes (Personal de Organismos del Movimiento, Funcionarios de Entidades Estatales autónomas, Socios trabajadores de cooperativas de producción, y Personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares).

Pero el fallo en las previsiones positivas se vio complementado por las faltas de previsión, pues, posteriormente, se produciría un *extraordinario desarrollo en el número de regímenes especiales*: Ferroviarios, Minería del Carbón, Artistas, Toreros, Escritores de Libros, y Jugadores de Fútbol.

Al propio tiempo el campo de aplicación del *Régimen General* no ha dejado de incorporar *nuevos sectores o categorías* desde entonces: Reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos, Clero Diocesano de la Iglesia Católica, miembros del Congreso de los Diputados y del Senado, españoles no residentes en el territorio nacional que ostenten la condición de funcionarios o empleados de Or-

ganizaciones internacionales intergubernamentales, personal al servicio de la Administración Pública en el extranjero, colectivos antes integrados en la Mutualidad de Previsión del INP, miembros de las Corporaciones Locales con dedicación exclusiva, Ministros del Culto de la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día en España, españoles que ostenten la condición de Diputados del Parlamento Europeo y personal a su servicio, personal interino al servicio de la Administración de Justicia (antes incluidos en Clases Pasivas), ciclistas profesionales, jugadores profesionales de baloncesto, Funcionarios de la Administración Local (antes con Montepío y régimen propio), españoles residentes en España que presten servicios para la Agencia Espacial Europea, funcionarios de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia, la Educación y la Cultura, religiosos que prestan servicios docentes en centros dependientes de su congregación religiosa, personal de la Organización Nacional de Ciegos, personal de trabajos portuarios, mozos arrumbadores de aduanas, personal de la Mancomunidad de los Canales de Taibilla, personal del servicio de vigilancia aduanera; amén de múltiples Montepíos o Cajas que venían actuando como sustitutorias de la Seguridad Social.

No parece, viendo las anteriores relaciones, sino que multitud de colectivos hubieran permanecido agazapados hasta ver cómo se producía el desarrollo de la Ley de Bases y, la vista de sus resultados, provocar su integración en el sistema, bien mediante la creación de un régimen especial, bien por su inclusión en el Régimen General; al propio tiempo, aquellas solicitudes de integración se ven acompañadas por el deseo de la Administración, como en parte anterior de este estudio se relató, en poder ofrecer cifras estadísticas que pusieran de manifiesto el incremento, en cifras absolutas y porcentuales, de la población asegurada.

61. Ahora bien, la cuestión de fondo no reside en el mencionado incremento, sino en *cómo* el mismo se produce y, en la mayoría de las ocasiones, las *razones* de ello.

Pongamos algunos ejemplos.

— La Empresa RENFE, de acuerdo con la Reglamentación de Trabajo de 29 de diciembre de 1944

a ella aplicable, y que será posteriormente sustituida por la aprobada por Orden de 22 de enero de 1971, mantiene un régimen de protección social interno y propio de empresa no diferenciado de los gastos de mantenimiento y explotación del servicio. Sus costes de personal comprenden tanto al activo como al pasivo.

El Estado español se ve precisado a acometer, mediante un Plan Decenal de Inversiones, la rehabilitación y modernización de los ferrocarriles, con una previsión de financiación exterior de 200 millones de dólares. A tal fin, y dentro de la referida financiación externa, acude al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento obteniendo un crédito inicial por importe de 65 millones de dólares (Convenio de 31 de julio de 1964, Acuerdo de la misma fecha). En la «Descripción del Proyecto» (Anexo número 2) del Convenio firmado figura el fin concreto al que ha de destinarse el crédito otorgado por el Banco (adquisición de locomotoras, material móvil, repuestos, herramientas, etc.), pero igualmente se hace figurar la obligación del Prestatario de la «adopción de medidas adecuadas con respecto a asuntos tales como la coordinación del transporte, **personal y administración...**».

Lo anterior hace preciso adoptar drásticas medidas en materia de personal, que comportarán el traslado de las cargas del pasivo a la Seguridad Social (a la cual con anterioridad aquel personal no pertenecía, por lo que no ha percibido cuotas por ello), pero manteniendo además el anterior régimen de jubilaciones anticipadas o primadas que propicie una reducción del activo.

Por Decreto 1495/1967, de 6 de julio, se establece el Régimen Especial de los trabajadores ferroviarios, al que se incorpora RENFE por el Decreto 1496/1967, de 13 de julio, en el que, entre otras «especialidades» cabe resaltar las siguientes:

a) Los pagos a la Seguridad Social se realizan según las Bases Tarifadas, pero el importe de las pensiones se determina según salarios realmente percibidos.

b) La pensión de jubilación puede causarse con 55 años de edad, cumplidos 25 de servicio, con coeficientes reductores de un 2% por año anticipado al cumplimiento de los 65 años (en el Régi-

men General, y sólo respecto de los procedentes de las Mutualidades Laborales por cuenta ajena, la edad mínima era 60 años, y el coeficiente reductor del 4% por año anticipado).

c) Se establecen unos coeficientes de bonificación sobre el número de años cotizados, en concepto de actividades penosas, respecto de más de veinte categorías (en aquellas fechas, y hasta muchos años después, no se regulaba ninguna bonificación por tal causa en el Régimen General).

d) Frente a la incompatibilidad del percibo de la pensión de Vejez con cualquier tipo de trabajo establecida en el Régimen General, el Decreto 1496/1966 determina que «la pensión de vejez será compatible con cualquier trabajo retribuido ajeno a RENFE, salvo con aquellos que en activo estén prohibidos por su concurrencia o interés opuesto a la explotación ferroviaria».

—En relación con la Minería del Carbón, el Decreto 384/1969, de 17 de marzo, regula su Régimen Especial que es objeto de desarrollo por la Orden de 20 de junio de 1969; y en dichas disposiciones se recogen las siguientes «especialidades»:

a) La base a efectos de cotización viene determinada por las bases tarifadas aplicables al Régimen General sobre el que aplica el tipo, también vigente para este último (Decreto 2946/1966, de 24 de noviembre), del 50%. No obstante, y a efectos de pensiones, el importe de su cuantía se determina según salarios reales normalizados (promedio de todos los salarios, incluidos todos los conceptos, correspondientes a cada categoría profesional y por cuencas mineras), para cuya financiación (?) se destina el 5% aplicado a la diferencia existente entre la base de tarifa y dicho salario real normalizado.

b) A efectos de la pensión por vejez, que luego se hará extensiva a la de invalidez en su grado de total a efectos del complemento para los que tuvieran cumplidos los 55 años de edad, se establecen unos coeficientes de bonificación por tiempo trabajado que van desde el 50% (Picadores, Barrenistas y sus Ayudantes) hasta el 0,5% para el personal de exterior (que comprende al personal de oficina).

Estos coeficientes de bonificación operan en dos sentidos: reduciendo la edad de jubilación e incrementando el número de años de cotización realmente abonados.

c) Concurrente con la bonificación recogida en la letra anterior, se posibilita el anticipo de la pensión de vejez a los 60 años con aplicación de coeficientes reductores, en forma igual a la prevista para el Régimen General.

d) Posteriormente, el Decreto 298/1973, de 8 de febrero, y la Orden de 3 de abril de 1973 —que actualizan el mencionado régimen especial— posibilitarán que desde la situación de inválido total se acceda a la pensión de jubilación y que los inválidos absolutos al alcanzar la edad de jubilación actualicen su pensión por razón del salario real normalizado que les hubiera correspondido según esta última pensión, siéndoles de abono como cotizado el tiempo permanecido en la situación de invalidez.

—Y bien pudiera seguirse con la relación respecto de algún otro régimen especial, sin perjuicio de que la creación de algunos de ellos estuviera vinculada a especiales motivaciones de carácter político o económico que se liquidaron con cargo a la Seguridad Social: Escritores de Libros (vinculado al escándalo que el Gobierno preveía iba a resultar del «Congreso de Escritores de San Sebastian, y a la activa y mantenida campaña de prensa encabezada por el Diario «ABC» con numerosos artículos aparecidos en 9-10-68, 1-2-69, 15-7-69, 29-1-70, 5-3-70, 9-7-70, 3-12-70 y 17-12-70), régimen que en 1976 no llegaba a los dos centenares de cotizantes ni al centenar de jubilados, y respecto del que rechazaron su incorporación escritores tan ilustres y conocidos como José María Pemán y Camilo José de Cela; jugadores de fútbol (correlacionado con la campaña en su época sobre participación en los ingresos procedentes de las Quinielas), etc.

—Y otro tanto pudiera relatarse sobre buena parte de los numerosos colectivos que se han ido integrando en el Régimen General. Baste como muestra un botón: el artículo 61, número 2, letra g), del Decreto 907/1966, que desarrollaba la Ley de Bases, declaraba «expresamente comprendido» en el Régimen General al «personal contratado al

servicio de Notarías, Registros de la Propiedad y demás oficinas o centros similares».

Respecto del personal de Registros, durante bastantes años permaneció integrado en la Mutualidad complementaria que comprendía a los propios Registradores, ignorándose el mandato antes recogido. Sólo cuando las cargas de las jubilaciones de dicho personal empieza a constituir un serio gravamen para dicha Mutualidad, se interesa y se obtiene, que pasen a estar a cargo de la Seguridad Social. Paso que se efectúa sin transferencia alguna que cubra a su personal pensionista.

En relación con el de notarías, por Orden de 11 de diciembre de 1968 se aprueba el Estatuto de la Mutualidad de Empleados de Notarías, que permanece como Mutualidad sustitutoria en los momentos actuales.

Al margen de ello, y del propio Régimen General, puede resultar de interés hacer alusión que así como los Registradores sí están incluidos en el Régimen de Clases Pasivas, los Notarios —con la misma consideración de «funcionarios públicos» que los anteriores— permanecen al margen de dicho régimen, manteniendo su propia Mutualidad Notarial cuyos Estatutos fueron aprobados por Decreto 2718/1973, de 19 de octubre.

Como puede deducirse de todo lo anterior, los posibles déficit de la Seguridad no parecían ser en todo achacables a los beneficios que los pacíficos cotizantes a la misma esperaban algún día recibir.

Pero sigamos con las resultas derivadas de la posterior aplicación de la Ley de Bases de la Seguridad Social y del Decreto 907/1966 que la desarrollaba.

11. *El cuadro de prestaciones derivado del desarrollo de la Ley de Bases; desviaciones*

62. La Orden de 18 de enero de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de vejez en el Régimen General, determinaba la existencia de un «porcentaje nacional correspondiente al nivel mínimo de pensiones» (art. 7) aplicable a todos los trabajado-

res comprendidos en dicho régimen, y otro «porcentaje profesional correspondiente al nivel complementario de pensiones» (art. 8) que resultaba de la Mutualidad de integración y de las posibilidades de financiación por parte del colectivo comprendido en esta última; así, a título de ejemplo, mientras la Mutualidad de Comercio tenía establecido un porcentaje «profesional» del 25 a los 10 años de cotización, la Mutualidad de Artistas (que después sería Régimen Especial) tenía aquél establecido en un 5%.

Las previsiones al respecto duraron seis meses escasos; por Decreto 1562/1967, de 6 de julio, con efectos económicos del 1 de enero anterior, se unificaban todos los porcentajes profesionales, elevándolos a los máximos previstos para aquellas Mutualidades con gran capacidad de financiación.

63. El resultado final de la reforma introducida por la normativa derivada de la reforma 1963/1967, puede condensarse en los siguientes apartados:

a) El Sistema de la Seguridad Social se estructura en un Régimen General y en unos Regímenes Especiales.

b) Al Régimen General se van incorporando multitud de colectivos, atendiendo a razones de conveniencia de estos últimos o por conveniencias políticas, con criterios de selección de riesgos y en condiciones gravosas para la financiación de aquél.

c) Por iguales razones, y bajo similares criterios, se van constituyendo Regímenes Especiales no previstos en la Ley. De contrario, la mayor parte de los sí previstos en ella o no son objeto de desarrollo o este último se realiza al margen de los principios establecidos en la misma.

d) La cotización al Régimen General se mantiene bajo el sistema de bases tarifadas según categorías profesionales.

e) Se reordenan y unifican las prestaciones de los anteriores Seguros Sociales Obligatorios y del Mutualismo Laboral, quedando configurada la acción protectora del Régimen General según el siguiente cuadro de prestaciones:

a') Asistencia Sanitaria por maternidad, enfermedad común o accidente no laboral (de la que quedan excluidos los trabajadores comprendidos en la Tarifa I de Bases de cotización).

b') Prestación económica por incapacidad laboral transitoria por la causas expresadas, y con igual exclusión, en la letra anterior.

c') Prestación económica por Invalidez Provisional (que integra las anteriores prestaciones de Larga Enfermedad y Prórroga por Larga Enfermedad que tenían establecidas las Mutualidades Laborales).

d') Desempleo.

e') Prestaciones Familiares de carácter periódico y cuantía fija (que refunden los anteriores Subsidio Familiar –gestionado por el INP–, y Plus Familiar –a cargo de las Empresas) y de pago único (Nupcialidad y Natalidad de las Mutualidades Laborales).

f) Pensión de Vejez (que refunde las anteriores prestaciones por igual contingencia del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez –cuyo importe era de cuantía fija–, y de jubilación de las Mutualidades Laborales –cuyo importe venía determinado por un porcentaje, según la edad en que se producía, aplicado a la base reguladora del causante–). La cuantía de la nueva pensión vendrá determinada por un porcentaje según años de cotización a la Seguridad Social.

g') Prestaciones por Invalidez Permanente derivadas de enfermedad común o accidente no laboral (antes comprendidas en el SOVI y en las Mutualidades Laborales), así como otras de carácter técnico, tales como medidas de recuperación y formación, tendentes a la readaptación y rehabilitación del declarado inválido, las cuales inicialmente no se podían otorgar y posteriormente han caído en el olvido.

Estas prestaciones se articulan según grados que dan lugar a distintos tipos de protección: Parcial (entrega de cantidad a tanto alzado); Total (que puede dar lugar a la entrega de una cantidad a tanto alzado o a pensión vitalicia, según la edad del trabajador); Absoluta (pensión vitalicia calculada so-

bre salarios reales, y no sobre bases tarifadas); y Gran invalidez (en la cual el importe señalado para la Absoluta se ve incrementado en un 50%).

h') Prestaciones por Muerte y Supervivencia derivada de contingencias comunes (previamente comprendidas en el SOVI y en las Mutualidades Laborales), que comprenden las siguientes:

– Subsidio de Defunción.

– Pensión vitalicia o Subsidio temporal de Viudedad, según condiciones de edad o existencia de hijos a cargo de la beneficiaria.

– Pensión de Orfandad.

– Pensión vitalicia, o en su caso, Subsidio temporal en Favor de Familiares.

i') Servicios Sociales.

j') Asistencia Social.

Al propio tiempo, y no obstante la declaración programática de la Ley de Bases, diciendo que: «La Ley, superando la regresiva noción de riesgos singulares atendida su causa, delimita situaciones y contingencias susceptibles de protección para la consideración conjunta de las mismas en vista de sus efectos», se mantiene como régimen separado el de accidentes de trabajo (con primas diferenciadas según actividades, cotización y prestaciones sobre salarios reales, ámbito prestacional más amplio y con superiores cuantías, régimen financiero diferenciado, etc.).

64. Y derivado de dicha normativa, que en su mayor parte se mantiene en los momentos presentes, venía a resultar por vía de los porcentajes señalados para cada prestación, que respecto de un mismo beneficiario se producían los siguientes efectos:

a) si fallecía quedando:

a') padre y madre, éstos podían percibir el 85%

b') esposa e hijo, el porcentaje era del 65%

c') sólo hijo, el 65%.

b) si quedaba inválido (el período de carencia exigido por contingencias comunes era de 5 años):

a') en el grado de total: el 55% (el 10% menos que la esposa e hijo en caso de muerte)

b') en el grado de absoluto: el cien por cien.

c) si se jubilaba con 10 años (período mínimo de carencia exigido) el porcentaje era del 50%, con lo cual percibía un 15% menos que, en caso de fallecimiento, recibirían su esposa e hijo, o sólo este último; y con respecto a la invalidez –siendo así que se le prohíbe todo tipo de trabajo– percibiría un 5% menos (en relación con el inválido en el grado de Total) o un 50% menos (en relación con el Absoluto), y para cuyas pensiones la exigencia de un período previo de cotización resultaba ser menor.

65. En materia de gestión se atribuye al Instituto Nacional de Previsión, a más de las funciones de afiliación y recaudación, la concesión de las prestaciones de carácter sanitario y las económicas a corto plazo (ILT, Invalidez Provisional, Desempleo, Prestaciones familiares de pago periódico) derivadas, en uno y otro caso, de contingencias comunes.

A las Mutualidades Laborales quedan atribuidas las funciones y servicios relativos a las pensiones (Vejez, Invalidez Permanente y por Muerte y Supervivencia) y las prestaciones de pago único por matrimonio o nacimiento de hijo.

Las prestaciones de Asistencia Social y los Servicios Sociales quedan atribuidas al INP o a las Mutualidades Laborales, según su naturaleza, sin perjuicio que el posterior desarrollo de aquellos Servicios Sociales irán dando lugar a los denominados «Servicios Comunes» que, en algún supuesto, llegarán a convertirse en Entidad Gestora.

Respecto del Seguro de Accidentes de Trabajo, desaparece la participación de las Compañías de Seguros, quedando atribuida su gestión a las Mutualidades Laborales o, en relación con los regímenes especiales, a las entidades de estructura análoga (Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria y Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo, posteriormente integrada en el Instituto Social de la Marina), con la participación –bajo el carácter de

«colaboradoras»— de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, o de las propias Empresas en relación con su propio personal y sólo en materia de Asistencia Sanitaria y prestación por Incapacidad Laboral Transitoria. Este Seguro se cierra con un conjunto de servicios comunes tales como el Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo, el Fondo de Garantía, el Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo, y el Fondo de Pensiones, todos los cuales quedan bajo la órbita administrativa del Instituto Nacional de Previsión.

66. En cuanto al sistema financiero, regulado por Decreto 3159/1966, de 23 de diciembre, se establece para las pensiones, excluidas las de accidentes de trabajo, el de reparto por períodos plurianuales, debiendo constituirse los siguientes Fondos:

a) De nivelación de cuotas, destinado a garantizar la estabilidad financiera durante el período de vigencia del tipo de cotización; que se integrará con el importe de las diferencias anuales existentes entre la cuota media y la natural prevista.

b) De garantía, para suplir déficit de cotización derivados de la coyuntura económica general o de algún sector particular y atender los excesos de pago por prestaciones superiores a las previstas técnicamente; que se nutrirá con cargo a los resultados económicos de cada ejercicio y será determinado teniendo en cuenta el grado de estabilidad demográfica de los grupos de pasivos.

c) Fondo Especial, que se constituye con los excedentes que resulten una vez cubiertos los dos anteriores.

12. *La Ley de Financiación y perfeccionamiento de 1972; retorno al pasado; su discusión en Cortes; ¿pero quién financia la Seguridad Social?; sus efectos sobre la economía nacional*

67. Así las cosas de complejas, que ponen de manifiesto cómo la Seguridad Social ha ido avanzando en su camino hacia los tiempos actuales, se va ha producir un nuevo cambio de orientación con la Ley 24/1972, de 21 de junio, de *financiación*

y *perfeccionamiento de la acción protectora* del Régimen General de la Seguridad Social.

La situación previa respecto de cuotas recaudadas e importe de las prestaciones satisfechas durante 1971, según datos obtenidos del libro editado por el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL «Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social 1964-1985» (Colección Informes. Serie Seguridad Social, 1985), era la siguiente:

Régimen General (millones ptas.)

Cuotas recaudadas	156.829'3
Importe prestaciones económicas ..	95.190'2
Importe prestaciones sanitarias	46.946'5

Regímenes Especiales (millones ptas.)

Cuotas recaudadas	25.578'3
Importe prestaciones económicas ..	39.279'5
Importe prestaciones sanitarias	10.017'4

Total Sistema (millones ptas.)

Cuotas recaudadas	182.407'6
Importe prestaciones económicas ..	134.469'7
Importe prestaciones sanitarias	56.963'9

Respecto de los fondos de reserva, según balance al 31 de diciembre de 1971, la antes mencionada publicación ofrece los siguientes datos:

<i>Régimen General</i>	141.216'7
<i>Regímenes Especiales</i>	11.139'9

A partir de la lectura de los datos anteriores, cuyas cifras en cuanto al Régimen General son aproximadas a las facilitadas en los folletos «Antecedentes Económico-Actuariales de la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social» y «Cifras y Datos resumidos de la gestión de la Seguridad Social: Años 1967/1971» (Ministerio de Trabajo, 1971), parece que la simple lógica hubiera conducido a la necesidad de abordar antes de la reforma de aquel régimen, o al menos conjuntamente, la problemática de los *Regímenes Especiales*. Pero no ocurrió así.

El Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros es objeto de publicación en el Boletín de las Cortes Españolas núm. 1172 del 9 de diciembre de 1971, y en su Exposición de motivos se expresa: «En el propósito innovador de la nueva Ley, destaca, ante todo la adaptación de las cotizaciones a las retribuciones reales... sustituyendo el actual sistema de bases tarifadas... tan distanciado de la realidad. Con esta medida se pretende alcanzar, ponderada y gradualmente, la *suficiencia de las prestaciones* económicas de cuantía variable, sustitutivas del salario... al propio tiempo que se *reajusta la estructura financiera* de la Seguridad Social en función de las nuevas cotizaciones,....».

Su escaso texto (19 artículos, 7 disposiciones finales y 4 transitorias) provoca que la Ponencia designada para informar el Proyecto reciba 4 enmiendas a la totalidad, 454 al articulado (de las que 15 será rechazadas por implicar aumento del gasto público), 6 sugerencias y 1 observación, amén de las numerosas enmiendas «in voce» que se irán formulando a lo largo de su discusión en la Comisión de Trabajo.

La Ponencia emite su informe el 25 de abril de 1972, y el Pleno de la Comisión de Trabajo iniciará sus deliberaciones el 16 de mayo siguiente, terminándolas el 7 de junio, en 12 sesiones de mañana y tarde que duran frecuentemente hasta las 10,30 horas de la noche.

68. En esta ocasión, y al igual que ocurriera respecto de la Ley de Bases de 1963, la vitalidad de la polémica será la que ha levantado siempre cualquier intento de reforma de la Seguridad Social, pero, a diferencia de la antes citada Ley, el campo de batalla estará *esencialmente enmarcado en la Comisión de Cortes* encargada de emitir el dictamen, sin perjuicio de su puntual seguimiento, y participación en pro o en contra, de los medios de comunicación.

En el discurso del Ministro presentando el Proyecto de la Comisión de Trabajo explicita su finalidad: «... procurando mejores pensiones... de las estimaciones y comparaciones realizadas entre las cotizaciones por tarifas y las cotizaciones por el Régimen de accidentes resulta una diferencia aproximada del 70%... el objetivo del proyecto es con-

seguir que las pensiones que en el futuro se concedan... sean aproximadamente y como promedio nacional, el 70% más elevadas de lo que serían si mantuviésemos el régimen actual. El proyecto prevé también que las pensiones sean... actualizadas periódicamente. Operando con las repercusiones de la cotización en el producto interior bruto, que nos puede dar una medida del impacto económico general de las cotizaciones, lo que se pretende con el proyecto es que las cotizaciones que supusieron en el año 1971 el 6,03 del producto interior bruto, pasen al 6,19 en 1972, al 6,55 en 1973, al 6,81 en 1974 y al 7,09 en 1975... el Ministro del ramo en el país vecino afirmaba que los recursos y gastos de la Seguridad Social durante este año en Francia, por primera vez, van a ser superiores al presupuesto general del Estado».

Las *enmiendas a la totalidad* tienen dos referentes comunes: los escasísimos datos económico-actuales acompañados al proyecto que permitan valorar su viabilidad y, de otra parte, su repercusión sobre la economía de las empresas y de la nación en su conjunto. Las contestaciones de la Ponencia, rechazando aquellas enmiendas, inciden en la positiva valoración de los datos facilitados por el Ministerio de Trabajo, en la necesidad de mejorar la precaria situación en que se encuentran las prestaciones de la Seguridad Social, y en haber considerado suficientemente, para la elaboración de su dictamen, las correlaciones y repercusiones entre los efectos que produciría el proyecto tras ser elevado a ley y la economía del país.

En el turno de actuaciones por parte de los miembros de la Comisión intervino en primer lugar el Sr. Ortí Bordás, de quien cabe resaltar la siguiente manifestación: «A este Procurador le habría encantado que hubiéramos tenido ocasión de hablar también de datos, de cifras, de incidencias y de repercusiones económicas ante tantas desgravaciones fiscales, ante tantas ayudas a la exportación, ante tanto crédito oficial a la exportación, ante tantas exacciones fiscales de todo tipo, ante acciones concertadas de toda clase, pero solamente miramos con microscopio aquello que tiene una incidencia social. Claro está que ha habido repercusiones económicas cuando el Gobierno, no sé si con tantas cifras, ha aumentado las tarifas eléctricas o las tarifas de teléfono o ha aumentado el precio

de la gasolina; si ha habido tanto y tan profundo examen económico cuando se ha aumentado, por ejemplo, el seguro obligatorio de vehículos de motor. Entiendo que los señores Procuradores —y yo entre ellos— debemos aplicar la misma medida a aquellos proyectos que tienen una finalidad específicamente económica que a aquellos otros que tienen una finalidad específicamente social como el actual» (Boletín de las Cortes Españolas. Apéndice. Diario de Sesiones de la Comisión de Trabajo. X Legislatura. Núm. 49, pág. 8).

Los argumentos del Sr. Alcaina Caballero, también a favor del Proyecto, inciden sobre la reflexión de ¿quién paga la Seguridad Social?, para terminar afirmando que el dinero sale de los trabajadores; de forma directa, al abonar sus cuotas sin poder trasladar su coste a otros, y, de forma indirecta, mediante el Impuesto por el rendimiento del trabajo personal que constituye la mayor partida del Presupuesto de ingresos del Estado (menciona un importe de 36.000 millones de pesetas).

Curiosamente, la simplista tesis del Sr. Alcaina pudiera parecer apoyada, años más tarde y salvando distancias, por el Profesor Joaquín VERGES de la Universidad Autónoma de Barcelona, quien en su obra «La Seguridad Social y sus cuentas» (Editorial Ariel, 1975) también se plantea la necesidad de distinguir entre «repercusión financiera o legal» y «repercusión real»; si bien el factor de consideración «trabajador-sujeto del impuesto» se ve sustituido en dicho profesor por el de «trabajador-consumidor» (pág. 95 y ss.).

Consideración que también había sido tenida en cuenta por el profesor Bernardo María CREMADES («La encrucijada de la Seguridad Social Española. Ed. Magisterio Español, S. A. y Prensa Española, S. A., 1975, pág. 144).

Y en línea argumental parecida a las antes expresadas se pronunciaron, con algunas referencias a otros países del Mercado Común y a una necesaria mayor participación del Estado a través de impuestos directos, la casi totalidad de los miembros de la Comisión. Sólo el Sr. CABELLO DE ALBA, si bien oponiéndose a las enmiendas a la totalidad, marcó un punto de inflexión a través de las dos siguientes manifestaciones: «... un país debe

hacer todo lo que puede, yo diría que *un poco más de lo que puede, pero no mucho más de lo que puede*, porque si se abordan metas inasequibles, la única salida es la bancarrota y los mayores perjudicados serían precisamente los trabajadores»; y la segunda «... no creo en absoluto que podamos plantear los beneficios de las empresas como algo que se resta a los trabajadores, como algo que supone un conflicto de intereses de capital y trabajo, tan interesados los dos en una empresa fuerte, en una empresa que pueda autofinanciarse... Es evidente, para mí al menos, que una empresa fuerte, que se autofinancia, es el mejor seguro de empleo y progreso de los propios trabajadores» (Boletín citado, pág. 26).

Al final de las deliberaciones sobre las enmiendas a la totalidad, sus primeros firmantes rechazaron la invitación del Presidente de la Comisión para que aquéllas fueran sometidas a votación, pasándose al estudio del articulado.

69. Lógicamente, y dado el carácter del presente estudio crítico, no puede pretenderse efectuar ni siquiera un resumen de las deliberaciones en Cortes en el trámite del Proyecto de Ley; baste con las declaraciones antes transcritas que ponen de manifiesto la persistencia de una dialéctica que, junto a la de *gestión pública y gestión privada*, siempre ha estado presente, de forma más o menos radical o demagógica, en los temas de Seguridad Social.

Sin embargo, si traeremos aquí parte de las manifestaciones efectuadas por el Procurador Sr. DE LA MATA GOROSTIZAGA, entonces Director General de la Seguridad Social, que si bien referidas al artículo 5.º —sobre revalorización periódica de las pensiones— expresa el pensar de la Administración de la época acerca de las posibilidades futuras del Sistema. Decía el antes mencionado refiriéndose a los factores indicativos para que las pensiones fueran *revalorizadas* «periódicamente»: «¿cuáles son los términos que ha empleado el proyecto de ley? Elevación del *nivel medio de los salarios*. Efectivamente, de esto se trata. Si la pensión es la sustitución del salario que se venía percibiendo en activo, indudablemente deberá seguir como factor indicativo y estimulante y nunca frenante aquella evolución que vayan sufriendo los salarios. El nivel del *costo*

de vida. Este factor es aquel que indudablemente señala lo que de descapitalización podrían tener las pensiones si no fueran revalorizadas. *La evolución general de la economía*. De verdad que esto sí que no es una trampa, sino al revés... cuando exhibimos nuestro país, y lo hacemos con sano y auténtico orgullo, presumimos de la evolución general de la economía. Este es un factor auténticamente positivo... ese factor en la vida no podrá ser un factor frenante, sino, muy al contrario, estimulante al máximo. Por último, las *disponibilidades económicas del sistema* de la Seguridad Social... la única forma de hacer viable esa responsabilidad solidaria de todos los españoles es a través del Estado y de su aportación al Estado. Pero quiero aclarar que la aportación del Estado es un recurso del sistema de la Seguridad Social. Así resulta expresamente dispuesto en la base 18 de la Ley de Bases y en el artículo 51 del texto articulado de 21 de abril de 1966».

13. *Las innovaciones de la Ley de Financiación y Perfeccionamiento; el mantenimiento de una pensión de jubilación al ciento% de los salarios reales. ¿Quién le pone el cascabel al gato?*

70. Convertido el proyecto en Ley, la exposición de motivos de ésta no dejará de hacer constancia —como todas las disposiciones legales precedentes— a «un reajuste de la estructura financiera de la Seguridad Social». Pero el futuro nos continuará deparando la necesidad de nuevos reajustes a los previamente adoptados, como constante histórica que nunca abandonará al tema objeto de examen y motivador del mismo.

Como principales innovaciones de la Ley 24/1972, de 21 de junio, pueden estimarse las siguientes:

a) La cotización, y consecuentemente el cálculo de las pensiones, pasa a efectuarse por salarios reales, con exclusión —salvo para accidentes de trabajo— de las percepciones por horas extraordinarias.

b) Se establece un único porcentaje, según años de cotización, respecto de la pensión de Vejez (que pasa a denominarse de Jubilación). Ello es consecuencia de la inoperancia de mantener el nivel

«nacional» y el nivel «profesional», cuando uno y otro se habían igualado para todas las Mutualidades por el Decreto 1562/1967 anteriormente citado.

c) El derecho a «pensión» de viudedad deja de estar condicionado por circunstancias, de edad o tenencia de hijos a cargo, de la viuda.

d) La prestación económica por incapacidad permanente total pasa a consistir, en todos los casos, en una pensión vitalicia, pudiendo ser sustituida, excepcionalmente y a petición del beneficiario, por una indemnización a tanto alzado. Al propio tiempo, el porcentaje señalado para dicha pensión (55%) será incrementado reglamentariamente (20%) cuando por razón de la edad, de falta de preparación, u otras circunstancias, se presuma la dificultad de obtener empleo.

e) Transcurrido el plazo de duración señalado para la invalidez provisional, pasa a considerarse ésta como permanente, sin perjuicio de su posible revisión.

f) Pasan a ser beneficiarias de pensión (20%) las hijas o hermanas de pensionistas de jubilación o invalidez, en las circunstancias determinadas por la Ley.

g) Los hijos ilegítimos causan derecho a la asignación mensual de protección a la familia por hijos.

h) Desaparece el requisito de período de carencia previo respecto de todas aquellas prestaciones que trajeran causa de un accidente «no laboral».

i) Se establece que las pensiones reconocidas serán objeto de revalorización periódica, teniendo en cuenta diversos factores indicativos.

71. La Ley 24/1972 al tiempo de establecer los salarios reales como base de cotización a la Seguridad Social, y en consecuencia como base para la determinación del importe de las pensiones, establecía para la de jubilación que su cálculo se realizaría aplicando un solo porcentaje.

Lógicamente, en la mente de todos (legisladores, administración y beneficiarios) —con reflejo durante los debates de la Ley en Cortes— se estaba en la

idea de que aquel porcentaje habría de *reducirse en el futuro* respecto del hasta entonces mantenido, habida cuenta que una prestación de sustitución no podía alcanzar en ningún caso al cien por cien del salario anteriormente percibido.

No obstante la Ley establece, para el paso de una cotización por el sistema de bases tarifadas a otro por salarios reales, un *régimen transitorio*, con efectos que habrán de durar hasta el 31 de marzo de 1975. Con lo cual viene a resultar que desde el 1 de julio de 1972 (fecha de efectos de la Ley) hasta la antes indicada fecha, la cotización y la cuantía de las nuevas prestaciones siguen un período de ajuste aproximativo a los salarios reales.

Consecuencia de lo anterior es que, *inicialmente*, no se *modificarán los porcentajes* aplicables a la pensión de jubilación; pues una reducción de los mismos hubiera implicado, en los primeros momentos, una disminución de las pensiones (al tener como referencia inicial para su cálculo las bases tarifadas desde las que se arrancaba).

Por ello, el artículo 2.º del Decreto 1646/1972, de 23 de junio, dado para la aplicación de la Ley 24/1972, determina que: *«En tanto se establezca la escala de porcentajes únicos aplicables para determinar la pensión de jubilación, a que se refiere el número uno del artículo cuarto de la Ley veinticuatro/mil novecientos setenta y dos, de veintinueve de junio, se entenderá constituida por la suma de los correspondientes porcentajes que integraban las escalas de los niveles mínimo y complementario, vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto.»*

Problemas técnicos (fórmula de evitar agravios comparativos entre los jubilados en una y otra fecha dentro del período transitorio; así como el ajuste de las restantes pensiones que de mantenerse en los porcentajes hasta entonces vigentes sí podían abonar una pensión de sustitución del cien por cien de los salarios reales) y de carácter político fácilmente comprensibles (quién le ponía el cascabel al gato), fueron *posponiendo una toma de decisión que aún se mantiene* en los momentos actuales, y cuya solución, tan parcial como indirecta, se ha reconducido a la toma en consideración de un mayor período de tiempos de cotización a efec-

tos de determinar la base reguladora de las pensiones (Ley 26/1985, de 31 de julio).

El *derecho comparado* nos muestra cómo ningún país recoge en su legislación pensiones de jubilación que alcancen teóricamente el cien por cien del salario de sustitución; y era frecuente, en la negociación de Convenios Internacionales sobre Seguridad Social, ver la cara de pasmo de los interlocutores extranjeros ante el conocimiento de tal circunstancia en nuestro país (con la presunción subsiguiente de que en algún otro sitio debía estar la trampa).

14. *El Libro Blanco de la Seguridad Social; la influencia que en los estudios tiene un cambio de Ministro, y la influencia que en el tratamiento de una materia tiene la intervención de uno u otro Departamento Ministerial*

72. Recién acabado el período transitorio (31-3-75) establecido por la Ley 24/1972, se entrará en una nueva reconsideración acerca de nuestro sistema de Seguridad Social.

A mediados de 1976 se inician los estudios de base para la elaboración de un **«Libro Blanco de la Seguridad Social»**.

Conviene advertir que aquellos estudios se inician por encargo, y siendo Ministro de Trabajo, Fernando SUAREZ. Cuando aquéllos se ultiman se ha producido el primer gobierno de la Monarquía, habiendo sido designado titular del Departamento José Solís Ruiz. Esto es, un Ministro recibe el trabajo que encargó su predecesor, y amén de las personas, las circunstancias han cambiado. El Ministro SOLIS permanece al frente de la cartera de Trabajo de 12-12-75 a 7-7-76, y el Libro permanece en las catacumbas; en la última de las fechas antes indicadas es designado Ministro Alvaro RENGIFO CALDERON, y en una entrevista concedida a Pilar URBANO en octubre de 1976, publicada inicialmente en el diario ABC y distribuida posteriormente por la Agencia Logos, el Ministro dice: «A principios de 1977 podremos ofrecer al país el Libro Blanco de la Seguridad Social, al que damos la máxima importancia, y podrá servirnos a todos de

punto de partida y reflexión para dar a la Seguridad Social el nuevo rumbo que los tiempos demandan».

Las declaraciones del Ministro, abriendo la caja de Pandora y apareciendo en su fondo la esperanza de un cambio en la Seguridad Social, volvió a dar lugar a una toma generalizada de posiciones. Y de algunos comentarios de prensa aparecidos ya durante el mismo mes de octubre y durante el siguiente mes de noviembre, recogemos el siguiente extracto de titulares:

– ABC (10-76): «Ahorro y Seguridad Social», firmado por Lorenzo López Sancho.

– Solidaridad Nacional (10-76) y Diario La Línea: «El “crack” de la Seguridad Social», ambos de igual contenido y firmados por M. Villa.

– ABC (10-76): «Diálogo sobre la Seguridad Social», firmado por Lorenzo López Sancho.

– Levante (10-76): «El costo de la Seguridad Social», firmado por Giner.

– La Vanguardia (19-10-76): «El trasfondo del Presupuesto», sin firma, y «La Seguridad Social no asegura» (Cartas al Director).

– Pueblo (26-10-76): «Los gastos de la Seguridad Social», firmado por Núñez-Samper.

– Actualidad Económica (2-11-76): «El monstruo de la Seguridad Social», firmado por A.G.M.

– Sábado Gráfico (11-76): «Las cuentas de la Seguridad Social nunca han sido claras», declaraciones del Presidente del Colegio de Médicos de Santander.

– La Voz de Asturias (11-76): «Los gastos de la Seguridad Social», firmado por Luis M. Álvarez Roza.

– ABC (8-11-76): «No colaborarán en la elaboración del Libro Blanco de la Seguridad Social», acuerdo de los Colegios Médicos (conviene aclarar que en aquellas fechas el Libro se encontraba ya elaborado).

– YA (3-11-76): «Los gastos de la Seguridad Social, décima parte del gasto nacional bruto» (Agencia Logos) y «La Asistencia Sanitaria corresponde a un Ministerio de Sanidad», acuerdo del Consejo General de Colegios Médicos.

– YA (7-11-76): «La Seguridad Social exige nuevos planteamientos», firmado por Pedro García de Leániz.

– YA (17-11-76): «La Seguridad Social en la encrucijada», firmado por Camilo Lluch, y «Hacia la Seguridad Social participada. Hay que olvidarse del Estado paternalista», declaraciones de Carlos Martí Bofill, Presidente de la OISS.

– Arriba (21-11-76): «El Subsecretario dijo no» (acerca de la negativa de un Subsecretario de realizar una entrevista en TV sobre materia de Seguridad Social).

– La Prensa (29-11-76): «Próximo Libro Blanco sobre la Seguridad Social: cuatro de cada cinco españoles son beneficiarios», firmado por D.V.

73. Pero volvamos al *Libro Blanco*.

La cláusula «rebus sic stantibus» (encargo con un Ministro, terminación con otro, y publicación con un tercero) resultó de plena aplicación al caso; consecuentemente los criterios finalistas para la elaboración de dichos estudios, y a los cuales éstos se habían ajustado hasta su finalización, son reconducidos a otros *nuevos criterios* finalistas, dando lugar a la publicación por el Ministerio de Trabajo del Libro Blanco de la Seguridad Social; libro en el que en 730 páginas, con reiteración textual de contenidos en algunas de ellas (el equipo redactor debió de actuar poco coordinado) se resumen muchos miles de páginas de los trabajos de base, obviando la cita de muchas de las realidades, y críticas al respecto, que en éstos se contenían.

De las páginas introductorias del repetido Libro interesa destacar, en cuanto acotación de la preocupación declarada de la Administración de entonces, los dos siguientes párrafos:

«El costo (de la Seguridad Social), al propio tiempo, se ha ido incrementando de manera incesante hasta el punto de que, hoy por hoy, resulta

problemática la posibilidad de que el crecimiento previsible de la Seguridad Social, que deberá ser inferior en ritmo al de los últimos años, pueda ser financiado con arreglo a los sistemas y normas de cotización que han viniendo rigiendo hasta la fecha. Si la Seguridad Social fue un día un sector complementario del sistema económico, una excepción en el marco jurídico que regulaba las relaciones de convivencia, hoy puede decirse sin demasiado énfasis que dicha correlación se ha invertido. El volumen de recursos de la Seguridad Social *condiciona e influye en la vida económica*. Al propio tiempo, la Seguridad Social ha de ser consciente de que una universalización de la cobertura como la que ya se ha impuesto en nuestro país no puede descansar casi de manera única y exclusiva sobre la *economía de las empresas*, sobre las cuotas de trabajadores y patronos. Se impone, en consecuencia, una reflexión, saber adónde se quiere ir y valorar los medios con los que se cuenta para poder hacerlo. Y el convencimiento de que sólo la decidida aportación del Estado —lo cual indudablemente requiere una reforma fiscal— puede subvenir a las nuevas necesidades económicas del sistema de Seguridad Social.»

El lector habrá advertido, en relación con el párrafo antes transcrito, la descomprometida «personalización» que se efectúa de la Seguridad Social reconduciéndola a ser pensante y que, por tanto, ha de ser consciente de sus obras y de sus resultados.

El segundo párrafo que aquí se recoge dice:

«Del mismo modo, la erosión monetaria producida por la inflación, o la forma en que se ejerce la acción reivindicativa en materia de salarios, comportan efectos inmediatos sobre el sistema de la Seguridad Social y entrañan un mayor costo para la pequeña empresa, quien ve así cómo su capacidad de competencia frente a las grandes se va deteriorando. A la vista de todo ello, por tanto, hay que formular una serie de *grandes interrogantes*: **¿Debe regir con todas las consecuencias el principio de equiparación entre salarios reales y bases de cotización?** ¿Vamos a niveles suficientes de cobertura y redistribución de las rentas por este camino? Y, **sobre todo, ¿puede existir un campo de cobertura obligatoria com-**

plementado por otro de afiliación voluntaria que amplíe los mínimos garantizados y permita una mejora de las pensiones? Sólo este último planteamiento, que colocaría la Seguridad Social en dos niveles, uno de afiliación obligatoria y otro libre, nos muestra hasta qué punto las modificaciones que el sistema puede exigir son innovadoras.»

De este segundo párrafo, y en relación, con cuanto precede del presente estudio, cabe resaltar: que los antiguos campos de agramonte, primero de «público» versus «privado», y después «trabajadores» frente a «empresarios», parece que alcanzan ahora la nueva dimensión de «*pequeña empresa*» en colisión con la «*gran empresa*»; que se vuelve a suscitar la consideración de la cotización por salarios reales (motivo de las precedentes reformas); y, por último, que al situar en el marco de la Seguridad Social dos niveles de protección (obligatorio y voluntario) se *redescubre* el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, ya citado en este estudio, con su articulación en «derechos pasivos mínimos» (obligatorio) y «derechos pasivos máximos» (voluntarios).

74. Del estudio de base realizado en relación con las distintas políticas que en materia de vejez se seguían por la denominada Asistencia social o beneficencia (a nivel nacional, local, o de carácter organizativo privado), con relación a los funcionarios públicos de la Administración Central (Clases Pasivas, Mutualidades de Funcionarios Civiles y de la Administración de Justicia, e Instituto Social de la Fuerzas Armadas), de la Administración Local (MUNPAL), de los sectores excluidos (Mutualidades de Profesionales Libres), y de la Seguridad Social (Régimen General y Especiales), preconizando su integración o, cuando menos, coordinación, sus más de 320 páginas quedaron reducidas en el Libro Blanco a 26, y referidas en exclusiva a la Seguridad Social.

De lo cual se deduce otra constante histórica del tratamiento de las cuestiones en este país, constituyendo la Seguridad Social un ejemplo de ello: los problemas nacionales suelen tener siempre un *tratamiento departamental*, exclusivo y excluyente. Por tal razón, la Seguridad Social siempre ha sido un problema, en cuanto «social», a tratar por el Ministerio de Trabajo, y en cuanto «económico»

a ser planteado por el Ministerio de Hacienda; sin perjuicio, claro es, que desde el primero se atiende, o se mire de reojo esperando su reacción, al segundo.

En esta línea, la definición de qué entendía el Gobierno como materia substantiva al regular los Fondos de Pensiones, bien pudiera obtenerse de las respectivas participaciones que, en la regulación y decisión respecto de aquellos, tuvieron uno y otro Departamento Ministerial.

Caso especial, al respecto, lo constituye la seguridad social básica de los funcionarios públicos y las denominadas pensiones de guerra, ambas comprendidas en la Sección 07 de los Presupuestos de Gastos del Estado, con unas dotaciones de créditos iniciales para 1995 que superan los 846.000 millones de pesetas. Es seguridad social, pero al ser costada desde Hacienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no interviene; al propio tiempo, y por su condición de «seguridad social» escapa de los conocimientos y funciones específicos del de Economía y Hacienda, constituyéndose así aquel verdadero sistema de pensiones, para bien y para mal, como el gran desconocido. Y a igual conclusión pudiera llegarse respecto de la seguridad social complementaria de dichos funcionarios (más de 216.000 millones, según Presupuestos para 1995), con su múltiple dependencia ministerial de Defensa (Instituto Social de las Fuerzas Armadas), de Administraciones Públicas (MUFACE), y de Justicia (MUGEJU).

Hechas las anteriores consideraciones en torno al Libro Blanco, y comentarios que al hilo del mismo se suscitan, ha de advertirse que los efectos de aquel se agotaron en su publicación. Tal vez los tiempos que corrían hacían aconsejable practicar la máxima ignaciana de «en tiempos de crisis no hacer mudanzas».

15. *La nueva realidad política; el Real Decreto-ley de 1978 de reforma institucional de la Seguridad Social*

75. Así llegamos a 1978. Previamente, en julio de 1976 ha pasado a ocupar la Presidencia de Gobierno Adolfo SUAREZ, y tras el corto período

como Ministro de Alvaro RENGIFO (7-7-76 a 4-7-77), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se escinde en dos: de Trabajo, y de Sanidad y Seguridad Social. El 4 de julio de 1977, Enrique SANCHEZ DE LEON accede a la titularidad del recién creado Departamento de Sanidad y Seguridad Social.

Durante el precedente Gobierno del Presidente SUAREZ, Enrique DE LA MATA GOROSTIZAGA se ha encargado de amortajar, como Ministro de Relaciones Sindicales, la Organización Sindical Vertical, preparando el advenimiento de los nuevos Sindicatos y Organizaciones Empresariales.

El 25 de octubre de 1977 se firma el *Acuerdo de la Moncloa* sobre «Programa de saneamiento y reforma de la economía» y, a más de otras cláusulas (menor crecimiento de las cuotas de la seguridad social, con transferencia desde los Presupuestos del Estado de 40.000 millones de ptas.; control de las prestaciones por representantes de los trabajadores, de los empresarios y de otras fuerzas sociales; revisión del sistema de cotización con criterios de progresividad y tendencia de que el Estado asuma en 1983 el 20% del total de su financiación), su Segunda Parte, parágrafo VI, recoge lo siguiente:

«A) Gestión de la Seguridad Social.

Se presentará al Congreso un Proyecto de Ley que contemple la *reestructuración* de las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización. Asimismo se pasarán a la Administración de Estado el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral».

Enrique SANCHEZ DE LEON, Inspector de Trabajo, ex Secretario general técnico de del Ministerio de Trabajo, y ex Director de la Mutualidad Laboral del Transporte, conoce la estructura y composición de los Organos de Gobierno del Instituto Nacional de Previsión y de las Mutualidades Laborales, conformados los de estas últimas por vocales representantes sindicales en la proporción

de tres miembros designados por las Secciones Sociales (trabajadores) y uno por la Sección Económica (empresarios), que eligen su Presidente, y en los que el único representante de la Administración es el Director de la Mutualidad.

Ciertamente, desde la perspectiva de un Ministro, no debía ser halagüeño concebir cómo se iba a desarrollar su política sobre unas estructuras que, de no modificarse, pasaban a estar íntegramente dominadas por los nuevos sindicatos.

Pero, de otro lado, tampoco en aquellos momentos resultaba oportuna una norma con el exclusivo contenido de quitarse de enmedio a las nuevas fuerzas sociales.

76. De aquí que el *Real Decreto-ley 36/1978*, de 18 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (que conforme a lo pactado en el Acuerdo de la Moncloa hubiera debido dar lugar a su presentación como Proyecto de Ley ante el Congreso) responda a *dos motivaciones*: la primera, de todos conocida, *reordenando la gestión institucional*, para cuya aplicación práctica se dejará transcurrir casi un año (pendencia que se contradice con la requisitoria de «urgencia» de los Decretos-leyes) y que habrá de llevarse a cabo por otro Ministro (ROVIRA TARAZONA); y la segunda, silenciada, de efectos inmediatos: las representaciones sindicales cesan en sus cometidos (ejerciendo la funciones de gobierno los Directores de las Mutualidades), y cuando los nuevos Organos de Participación, así denominados por el Real Decreto-ley, se instituyan, su composición y cometidos serán muy otros.

La valoración del mencionado Real Decreto-Ley necesariamente ha de ser positiva, lo que no obsta a que algunos aspectos del mismo, y sobre todo en lo que atañe a como se realizó su posterior desarrollo, merezca algún comentario.

Ya antes se ha hecho referencia a la problemática planteada, respecto de la composición de los Organos de Gobierno, por la transición de los Sindicatos Verticales a los Sindicatos Libres, lo que obvia cualquier comentario acerca de la expresión recogida en la Exposición de motivos en la que se afirma que «faculta al Gobierno para regular la participación en ellas de sindicatos, organizaciones em-

presariales y Administración, dando así cumplida respuesta a una de las demandas sociales de mayor arraigo y sentido de responsabilidad solidaria». La cuestión no residía tanto en dar participación como en reconocer que las reglas anteriormente existentes al respecto devenían en inviables.

El principio de *caja única* para todo el sistema de la Seguridad Social, recogido en el expresada Exposición de Motivos, ya se había producido con anterioridad, a través de la *creación de la Tesorería General de la Seguridad Social* por Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre. Sin embargo es este Real Decreto-ley el que dota a la mencionada Tesorería de personalidad jurídica —lo que no podía haber hecho aquel Real Decreto— posibilitándose con ello el ejercicio de acciones a título propio en cuanto se refiere a los recursos del sistema de la Seguridad Social, pero con el contrasentido de la que titularidad de los bienes se mantenga, por traspaso de las antiguas Entidades Gestoras, en las nuevas que se crean.

La lógica de transferir a la Administración del Estado aquellas funciones asumidas por las Mutualidades Laborales en materia de enseñanza (Universidades Laborales) es incuestionable; pero *con la transferencia del negocio, ciertamente ruinoso, se transfieren los bienes que teóricamente constituían una de las «inversiones» de la Seguridad Social*. Similarmente ocurrirá, más tarde, con la transferencia a las Comunidades Autónomas de las Residencias Sanitarias, Residencias de la Tercera Edad, y otros Centros, que tenían el mismo carácter de «inversión» que las anteriores.

La gestión de las prestaciones por desempleo, hasta entonces atribuida al Instituto Nacional de Previsión, se encomienda a un nuevo ente administrativo: el Instituto Nacional de Empleo, que nace con el carácter de Organismo autónomo y no como Entidad Gestora; siendo así que la prestación por desempleo es la única que, de forma expresa y como propia de la Seguridad Social, recoge el artículo 41 de nuestro Texto Constitucional. También pasados los años se volverá a plantear la conveniencia de que aquellas prestaciones pasen a ser gestionadas por el ente gestor de las prestaciones económicas de la Seguridad Social (INSS).

Por último, en una rápida y somera visión del Real Decreto-ley al que nos venimos refiriendo, el artículo 1.º, apartado Uno. Uno, advierte de la existencia de unas *Mutualidades* (de Trabajadores por Cuenta Ajena, de Trabajadores Autónomos, del Campo, del Mar, de la Minería del Carbón y de Regímenes Especiales diversos) cuya problemática no reside en el hecho de que no se hayan constituido después de haber transcurrido diecisiete años desde que se promulgó la norma, sino en la imposibilidad de descubrir cuál pudiera ser la función práctica de las mismas o, al menos, cuál era la intención del legislador de entonces. Pero no desconfiemos, tal vez en un intento de retornar a la creación de un segundo nivel obligatorio de Seguridad Social, de carácter «profesional» y organización plural, el nuevo legislador descubra la perspicacia anticipativa del que le precedió.

16. *El desarrollo del Real Decreto-ley de 1978; caos en la gestión*

77. Pero los problemas no se plantearon con la aparición del Real Decreto-ley comentado, en cuya Disposición Transitoria Primera se decía que «Cada una de las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Organismos, actualmente existentes, cuya supresión o integración se establece, *continuarán subsistiendo* y ejerciendo las funciones que tuvieran atribuidas hasta que sean sustituidos por la correspondiente Entidad Gestora, Servicio u Organismo que resulte competente...», sin merma de su funcionalidad»; el INP, las Mutualidades Laborales, y la Tesorería General continuaron en sus anteriores tareas, si bien las decisiones que anteriormente ejercían los Organos de Gobierno representativos pasaron a ser *facultad de los Directores* de aquellas entidades.

Por Real Decreto 439/1979 se determina la estructura orgánica del *Instituto Nacional de Empleo*; los Reales Decretos 1854/1979, 1855/1979, y 1856/1979, todos ellos de 30 de julio, regularán la estructura y competencias, respectivamente, del *Instituto Nacional de la Seguridad Social* (INSS), del *Instituto Nacional de la Salud* (INSALUD), y del *Instituto Nacional de Servicios Sociales* (INSERSO); al tiempo, los antiguos cuadros directivos de la Seguridad Social (Secretario de Estado y Directores Ge-

nerales) son sustituidos por otros nuevos, animados por una enorme ilusión y voluntad, pero procedentes de otras áreas, públicas o privadas, que para nada guardaban relación con las nuevas atribuciones a desarrollar.

Confesemos, haciendo reconocimiento expreso de la subjetividad que dota la experiencia por cada uno vivida, que quienes nos vimos inmersos en los efectos inicialmente resultantes de las disposiciones antes citadas, llegamos a la estimación que, muy posiblemente, la guerra civil 1936-39 no causó tantos estragos en la gestión del extinto INP, como la provocada por dichas normas.

Los *tiempos medios en la resolución* de un expediente pasaron de menos de un mes, en la mayoría de las Mutualidades, a ocho o nueve meses. Los funcionarios iniciaron largos *peregrinajes* de unos a otros locales con el resultado de que, tras varios traslados efectuados durante tres o cuatro meses, volvían a recalar en el primitivo local desde el que habían iniciado su marcha hacia ninguna parte (tal y como ocurrió respecto de los destinados en la Mutualidad de Ferrovianos). Había que refundir la antigua documentación; pero la refundición consistía en *almacenar toneladas de fichas y expedientes* de muy distinta procedencia y contenido sin posibilidades de efectuar tratamiento alguno. El respeto y mantenimiento de los derechos estatutarios y laborales del personal que prestaba servicios en las Entidades extinguidas, pero que pasaron a efectuar unas mismas tareas y en unos mismos centros de trabajo, dio lugar a la aplicación de una *pluralidad de regímenes retributivos, vacacionales, de permisos o licencias, de protección social y muchos otros*, que, a más de dar complejidad a la gestión, fueron causa propicia para fomentar que lo que anteriormente hubiera podido ser concebido como afán de emulación pasara a convertirse en rivalidad abierta.

Durante varios años, el Instituto Nacional de Empleo —con su estructura totalmente cubierta—, *no tramitó un solo expediente* por desempleo, continuando con tales tareas los antiguos funcionarios del INP ahora destinados en el INSS, pero que en los organigramas de funciones tenían asignadas otras funciones que, lógicamente, se veían imposibilitados de realizar. Hubieron de pasar dos Directores Generales de este último Instituto y una ame-

naza «oficial» de plante, para que el traspaso se hiciera efectivo (si bien con préstamo transitorio de unos funcionarios, a quienes posteriormente se les daría la opción de incorporarse a las plantillas del INEM o retornar a su anterior destino).

Entre el Real Decreto-ley 36/1978 y los Reales Decretos de desarrollo del mismo no se había establecido ninguna estrategia para llevar a buen término las previsiones normativas. Como otra constante, no se sabe si típica de este país pero desde luego contrastada en el ámbito de la Seguridad Social, primero se toman las decisiones y después se examinan sus consecuencias.

17. *El Acuerdo Nacional sobre el Empleo y el desacuerdo sobre la Seguridad Social; el Libro «rojo» y el Libro «verde»; el programa del Gobierno que se quedó en programa.*

78. En 9 de junio de 1981 (en que ya se han refundido en un solo Ministerio: Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) se produce el *Acuerdo Nacional sobre Empleo* suscrito por el Gobierno y CEOE, CC.OO., y UGT, del que interesa resaltar su apartado IV.6 del siguiente contenido:

«Aportación del Estado a la Seguridad Social en 1982.

Para favorecer el empleo **se hace preciso** reducir la participación de las cotizaciones a la Seguridad Social en los costes laborales de las empresas. Por ello el Gobierno asume el compromiso de incrementar su aportación al Presupuesto de la Seguridad Social correspondiente a 1982 para cifrarla en 350.000 millones de pesetas.»

Cláusula la antes transcrita que, atendiendo a su contenido, nos suscita la duda si a criterio de los entonces pactantes la solución para la problemática de la financiación de la Seguridad Social reside en que ésta se realice por el Estado.

Pero el mencionado Acuerdo Nacional sobre Empleo, al margen de sus estipulaciones sobre actuaciones específicas, en su apartado V.2 crea una **Comisión Tripartita**, a efectos de «un examen de conjunto del actual sistema de la Seguridad Social,

orientado a su mejora y racionalización», que volverá a ser semillero de opiniones encontradas y, acudiendo a frase estereotipada, hará correr ríos de tinta impresa.

Una Ponencia especializada, designada a los fines antes indicados, tiene su primera reunión constitutiva el 17 de julio de 1981, celebrando posteriores reuniones los días 28 y 31 del mismo mes y el 4 de agosto. En 5 de agosto produce un primer Documento, que con carácter de borrador, será objeto de estudio y debate en el mes de septiembre. El contenido del expresado documento incide sobre cuestiones relativas a las Entidades Gestoras (Memorias, Criterios de actuación, Elaboración de anteproyecto de presupuestos, Organos de apoyo técnico a los Consejos Generales, Participación del IELSS, Nombramiento de los altos cargos de las Entidades, etc.).

Tras reuniones celebradas los días 16 y 23 de septiembre se elabora un nuevo Documento, que lleva esta última fecha, en el que se recogen, en materias que pudieran ser calificadas de adjetivas, los puntos de acuerdo y discrepancia; quedando las discrepancias referidas: al *procedimiento de designación de los cargos de Director y Secretario General* (UGT y CC.OO. estiman que deben ser objeto de información previa a su designación o cese); *capacidad de propuesta de los Consejos Generales en relación con la normativa de seguridad social*; e *integración o coordinación de funciones con el Instituto Social de la Marina*, y definición de cometidos que pudieran corresponder a las *Mutualidades* previstas en la Ley 24/1972.

79. Coetáneamente a las fechas antes indicadas, el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social elaboró, por encargo del Consejo de Ministros en su reunión del 19 de junio de 1981, un estudio sobre «*Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social*», recogido en tres tomos, referidos, respectivamente, a «*Perspectivas para la mejora y racionalización de la Seguridad Social Española: opciones generales*» (Tomo I) que contiene amplias referencias al derecho comparado en la materia; a la «*Descripción crítica y revisión de la Seguridad Social actual: opciones en materia de organización y acción protectora*» (Tomo II), en la que se examinan problemas de coordinación de re-

gímenes, la universalización del sistema, los límites de la Seguridad Social en el marco de la Política del Bienestar Social, y la garantía de medios de vida; y, por último, «Descripción crítica y revisión de la Seguridad Social: opciones en materia de financiación y gestión» (Tomo III).

Dicho estudio, conocido como «*Libro Rojo*», no era sino una actualización de otro menos conocido «*Libro Rojo*», elaborado en 1976 por aquel Instituto, que había constituido la base parcial para el deslinde de tareas y elaboración del «*Libro Blanco*» al que en otra parte de este estudio ya nos hemos referido. Aclaración contenida en la introducción del primer mencionado documento —que fue entregado a las partes que componían la Comisión—, que nos mueve a expresar la consideración que a la hora de plantear los problemas y soluciones de la Seguridad Social es muy difícil encontrar «novedades» y, el prudente, prefiere *crear «actualizando»*.

El expresado «*Libro Rojo*» (versión actualizada) nunca se utilizó como documento de debate y sólo sirvió para criticar la tardanza en su entrega (Documento de Conclusiones de UGT) y para que, en términos comparativos de páginas, se hablara de la exigüedad del documento final elaborado por la Administración («*Libro Verde*»).

Pero no anticipemos los tiempos.

En el mes de noviembre siguiente CEOE hace público el documento titulado «*Ideas básicas para un programa y posición empresarial sobre la Seguridad Social en España*» que en catorce páginas recoge las siguientes cuestiones: 1. Tendencia actual europea (Crisis generalizada, explosión de los costos, envejecimiento de la población, altas tasas de paro —en España del 11,7%—, dedicación de más del 20% del PIB a gastos de protección social; búsqueda de mejores controles, de mayor racionalidad del gasto, de nuevas fuentes de financiación). 2. Cuestiones típicas del modelo español de Seguridad Social (aumento del peso de la Seguridad Social en la economía nacional, absorbiendo cerca del 11,5% del PIB; financiación esencialmente constituida sobre cotizaciones y, dentro de éstas, en la cuota empresarial; disminución del empleo y del número de cotizantes que hace inviable un sistema financiero de reparto basado en la reposición por la nuevas ge-

neraciones de cotizantes; necesidad de moderación en los salarios y costes a ellos agregados, de búsqueda de fuentes alternativas y neutrales —en política de costes de empresa— de financiación, de aportación creciente del Estado pero sin que la presión fiscal supere el medio punto anual, y de equilibrio presupuestario.

80. En diciembre de 1982, la Administración elabora el documento titulado «Propuesta de medidas de racionalización y mejora de la Seguridad Social», que pasa a ser conocido como el «*Libro Verde*», y lo somete a la consideración de la Comisión constituida al amparo del apartado V.2. del ANE.

Dicho documento, con escaso número de páginas (31) —según parecer de los interlocutores de entonces— pero que incita a la reflexión en todos los campos propios de la Seguridad Social, se articula en los apartados siguientes y de cuyo contenido se hace un condensado resumen:

— Los *problemas* de la Seguridad Social.

Que pueden encuadrarse en las rúbricas de financiación y de organización y estructura. Vinculados a la primera se citan el desequilibrio demográfico y la crisis económica, con su reflejo en el desempleo, dando lugar a un déficit agravado por otras circunstancias de carácter organizativo o estructural. Respecto de estas últimas se alude al fraude en las cotizaciones; excesos y abusos en la obtención, acumulación, o cálculo privilegiado de algunas prestaciones; y multiplicidad de regímenes con distintos sistemas para la determinación del importe de las pensiones.

— *Objetivos de la reforma.*

Saneamiento del sistema financiero, con mayor disciplina del gasto y medidas tendentes a moderar el gasto; armonización de condiciones para la obtención de los beneficios de la Seguridad Social, simplificando, integrando o unificando los regímenes especiales; mayor simplicidad y eficacia en la gestión; y revisar las bases de financiación, cambiando el actual peso de cada una de sus fuentes de recursos, en beneficio de las políticas de empleo y de comercio internacional.

—El nuevo esquema de la Seguridad Social.

En el ámbito subjetivo se propone una tendencia a la «universalización» desde la «profesionalidad», articulándose la protección en dos grandes bloques o Regímenes Generales (trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia), sin perjuicio de la existencia de Sistemas Especiales dentro de los anteriores.

En el ámbito objetivo o de protección se propone el traspaso al Estado (para su ejecución por sí o por las Comunidades Autónomas) de los servicios sociales, particularmente la Asistencia Sanitaria que sería concebida como un Servicio de Salud de carácter universal y con un riguroso control de sus gastos de toda índole; igualmente se propone el trasvase de la gestión de desempleo del INEM a la Seguridad Social.

—Medidas de mejora y racionalización en materia de prestaciones económicas.

En este apartado las propuestas quedan esencialmente referidas a las siguientes cuestiones: supresión del requisito de «estar en alta o situación asimilada» respecto de algunas pensiones; reconducción del nivel cuantitativo de las pensiones por invalidez y por muerte y supervivencia teniendo en cuenta el establecido para la de jubilación; reconsideración de la distinta intensidad protectora actual, ante un mismo estado de necesidad, según la naturaleza del riesgo (común o profesional); modificación de la normativa de ILT e Invalidez Provisional (refundiéndolas), de invalidez permanente (fortalecimiento de las «revisiones» y conversión en jubilación al llegar a la edad establecida), de desempleo (traslación a la Seguridad Social, y consideración de otras rentas percibidas por el beneficiario o miembros de la familia), de jubilación (flexibilización de la edad atendiendo a diversos factores, jubilación parcial, régimen de incompatibilidades), y de la relativa a las prestaciones por muerte y supervivencia (posible incompatibilidad de sus prestaciones con la pensión de jubilación).

—Medidas de reforma en materia de financiación.

Financiación íntegra por parte del Estado de la Asistencia Sanitaria y los Servicios Sociales, quedando financiadas con cotizaciones, únicamente, las

prestaciones económicas, y sin perjuicio de que a través de ingresos fiscales pueda tenderse a una reducción de las cuotas.

—Medidas de reforma en materia de gestión.

Simplificación, sistematización y racionalización de la normativa que facilite el trabajo administrativo; reducción de las complejidades administrativas en el ejercicio de sus derechos por los beneficiarios; mejora de los sistemas de información y atención a los asegurados; control e inspección del gasto y del fraude.

—La Seguridad Social complementaria libre.

La previsión social, como Seguridad Social voluntaria, libre y complementaria, viene autorizada por la Constitución. El intervencionismo del Estado en este campo se agota en la prevención de ciertas cautelas de protección a las partes y establecimiento de reglas mínimas (inversiones y sistemas de financiación). Puede conceder cualquier tipo de prestación de naturaleza coincidente con las otorgadas por la Seguridad Social obligatoria; puede organizarse bajo cualquier régimen jurídico privado (incluido el aseguramiento mercantil); debe respetarse la voluntad de las partes para su constitución (incluidas las que negocian un convenio colectivo); debe eludirse al máximo la intromisión de los poderes públicos en su constitución y funcionamiento; debe autofinanciarse.

Resulta obvio el aclarar que sometido el «Libro Verde» a la consideración de los sindicatos y organización empresarial componentes de la Comisión, unos y otra rivalizaron en la crítica a aquél, aportando a su vez programas alternativos imposibles de conciliar y contruidos sobre una realidad distinta para cada uno de aquéllos.

Pero si grande fue la dialéctica enfrentada de hipótesis y tesis entre los componentes de la Comisión, su repercusión en los medios de comunicación no le fue a la zaga. Nuevamente aparecieron los razonamientos «de intereses» o desde «posicionamientos ideológicos». De un «dossier» de más de 250 páginas, creemos que elaborado por el IELSS, sobre noticias de prensa aparecidas entre el 11 de diciembre de 1981 el 16 de febrero de 1982,

se han seleccionado los siguientes titulares como muestra del amplio campo de opinión desplegado:

– 5 Días (4-12-81): «La Seguridad Social está asfixiando a las empresas».

– El País (10-12-81): «La Seguridad Social deberá ahorrar para reducir las cuotas empresariales y acoger a todos los ciudadanos».

– El País (11-12-81): «El sector privado podrá cubrir todo tipo de prestaciones».

– YA (15-12-81): «Los sindicatos piden claridad y calidad en las prestaciones».

– YA (17-12-81): «El Club Liberal propone la privatización de la Seguridad Social».

– Noticias Médicas (10-1-82): «El proyecto gubernamental abre el camino de la liberalización».

– Diario 16 (12-1-82): «El proyecto oficial de reforma de la Seguridad Social no gusta a nadie».

– ABC (14-1-82): «Hay que ir a la desmonopolización de la Seguridad Social».

– Actualidad Económica (14/20-1-82): «Tenemos la S.S. del despilfarro».

– YA (16-1-82): «Seguridad Social: La reforma eliminará los privilegios».

– Diario 16 (16-1-82): «La Administración, contra los sindicatos y la patronal».

– El Nuevo Lunes (18-1-82): «Qué hacen con lo nuestro: Tensiones y suspicacias en la reforma de la SS», «Planea la sombra de la privatización», y «Fuentes Quintana, como en el colegio».

– Diario 16 (21-1-82): «La CEOE ofrece empleo a cambio de privatizar la Seguridad Social».

– 5 Días (23-1-82): «No hay que reformar la SS».

– YA (23-1-82): «CC.OO. anuncia movilizaciones».

– El Nuevo Lunes (25-1-82): «Confusión ante la reforma de la Seguridad Social».

– YA (26-1-82): «La Seguridad Social, un reto hoy».

– 5 días (26-1-82): «Una reforma en peligro».

– YA (29-1-82): «La Seguridad Social no es deficitaria».

– Pueblo (29-1-82): «UGT acusa al gobierno de frivolidad».

– ABC (31-1-82): «La labor de Fuentes Quintana, un rotundo fracaso».

– YA (31-1-82): «Según CEOE, Fuentes Quintana ha arruinado los trabajos para la reforma de la Seguridad Social».

– Alcázar (31-1-82): «No se puede vender libertad mientras se esconde el intervencionismo».

– El País (2-2-82): «La estrategia del miedo».

– YA (2-2-82): «Pierde la Seguridad Social; gana la política».

– Pueblo (3-2-82): «Seguridad Social: reforma en crisis».

– ABC (3-2-82): «La inquietud electoral impide la reforma de la Seguridad Social».

– Unión (4-2-82): «La Seguridad Social no es deficitaria».

– Diario 16 (4-2-82): «¿Es viable la Seguridad Social española?».

– El Europeo (4-2-82): «Seguridad Social: De la ruptura pactada a la revolución pendiente».

– Diario 16 (5-2-82): «CUEVAS-FUENTES: Combate a 10 asaltos».

– Diario 16 (6-2-82): «Un programa de miseria para los pensionistas y parados».

– El País (7-2-82): «Un vodevil lamentable».

– Cambio 16 (8-2-82): «SOS en la SS: La Seguridad Social puede estallar en cualquier momento».

– Hoja del Lunes (8-2-82): «Seguridad Social: una reforma que no llega».

– Diario 16 (9-2-82): «DEL LIBRO BLANCO AL ROJO: Desde Girón hasta Rodríguez Miranda, todos los Ministros de Seguridad Social han tenido conocimiento exacto y preciso de cuáles han sido los grandes fallos del sistema. Todos sin excepción elaboraron su propia reforma. Reformas de papel, de cientos de folios, que sucumbían en cuanto intentaban llevarse a la práctica».

– El Socialista (10/16-2-82): «El asalto a la Seguridad Social» y «Quieren pudrir la Seguridad Social».

– YA (11-2-82): «La lógica mercantil es incompatible con la Seguridad Social».

– El País (12-2-82): «La Seguridad Social será tema central de la campaña electoral».

81. La cita de artículos de prensa, no obstante tratarse de un resumen, es larga; pero a través de ella, y de la lectura del contenido de aquellos artículos para el lector interesado en ello o que simplemente quiera corroborar nuestras siguientes conclusiones, pone de manifiesto que cualquier intento de tratar «técnica» o «científicamente» la problemática de la Seguridad Social, fuera de los libros de texto –que muy pocos leen–, está condenada a ser atacada por tirios y troyanos desde posiciones «ideológicas» o «interesadas», sin que pueda llegarse siquiera a un *mínimo consenso* acerca de la realidad de partida. Y los datos numéricos nunca constituirán un «presupuesto» para la negociación, sino un arma que se amaña y utiliza según convenga a cada una de las partes en conflicto.

Pues bien, las divergencias de las partes que formaban parte de la Comisión para la reforma, y el contexto social en el que las negociaciones tuvieron lugar, hizo imposible llegar a acuerdo alguno. La Presidencia de la Comisión remitió todo lo actuado, junto con un «Documento de Síntesis», al Gobierno, el cual aprobó un «Programa de Mejora y Racionalización de la Seguridad Social» que, con el carácter de Comunicación del Gobierno al Con-

greso de los Diputados, fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes» de día 22 de abril de 1982.

En dicho Programa se proponían 63 medidas concretas de actuación en materia de pensiones, control y fraude, organización, asistencia sanitaria, servicios sociales, y financiación. Pero en aquellas fechas el aire olía ya a elecciones generales, y la lectura de la Memoria e Informe elaborados por el Ministerio de Trabajo, todavía del Gobierno de UCD, en 15 de noviembre de 1982, sobre cumplimiento del referido Programa –a modo de testamento de las elecciones perdidas el 28-10-82– ponen de manifiesto los escasísimos avances obtenidos.

18. *El programa inicial del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones de 1982; primeras declaraciones desde el poder; la militancia del Ministerio de Economía y Hacienda; los Fondos de Pensiones como alternativa a la quiebra de la Seguridad Social.*

82. Con motivo de la convocatoria de elecciones, el Partido Socialista Obrero Español hace público su Programa en un folleto titulado «Por el Cambio» que, en relación con la Seguridad Social (pág. 22), establece los siguientes objetivos básicos:

– Incrementar inmediatamente la eficacia de la gestión.

– Racionalizar y mejorar el actual sistema de prestaciones.

– Extender progresivamente los beneficios de la Seguridad Social a todos los ciudadanos, como exige la Constitución.

Previamente, el mismo Partido ha publicado un «Manifiesto en defensa de una SEGURIDAD SOCIAL pública y suficiente», dirigido «A todos los ciudadanos», con cinco apartados bajo los siguientes títulos:

– Tenemos derecho a una Seguridad Social suficiente.

– Son necesarios más recursos para la protección social.

—La Seguridad Social es hoy más *necesaria* que nunca.

—El Gobierno (el de UCD) pretende privatizar la Seguridad Social y la Asistencia Sanitaria, comprometiéndose el PSOE a defender a las clases populares contra esos intentos privatizadores.

83. El primer Gobierno del PSOE, presidido por Felipe Gonzalez, se constituye el 3 de diciembre de 1982.

El día 10 de febrero de 1983 comparece ante la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados el Sr. Almunia AMANN, Ministro de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno recién constituido, para exponer la política general de su Departamento. En la exposición anuncia su propósito de abordar *dos líneas de actuación* en materia de Seguridad Social: «En el corto plazo, la reforma de la gestión de ingresos y gastos, encuadrada en una acción a más largo plazo, en la que se reformará el propio sistema español de la Seguridad Social» (Boletín de Cortes. Sesiones informativas de las Comisiones. Año 1983, núm. 6, pág. 5). Más adelante (pág. 12 y ss.) dicho Ministro afirmará: «El sistema de Seguridad Social, nacido de la Ley de Bases de 1963, pretendió en su origen estar dotado de una coherencia jurídica. Sin embargo su proceso de desarrollo, hasta llegar al momento actual, ha desvirtuado las tesis iniciales, con lo que el modelo profesional vigente precisa una reordenación y sistematización. Las características más importantes del actual sistema son *la diversidad y la desigualdad*»; «La financiación de la Seguridad Social pública española presenta, asimismo, peculiaridades especialmente gravosas, tanto para el propio desarrollo del sistema como para las empresas, sobre las que recae una parte importante de dicha financiación»; «Precisamente, la coincidencia en la necesidad de adoptar urgentes medidas en el campo de la Seguridad Social determinó la confluencia de sindicatos, empresarios y Gobierno, que, en el marco del ANE, constituyeron el pasado año una comisión tripartita con la tarea de conseguir propuestas técnicas sobre la Seguridad Social y puntos de acuerdo entre los mismos. El esfuerzo llevado a cabo por sus protagonistas, aun cuando no llegó a un éxito total (?), en cuanto a las conclusiones, induce a *seguir por el camino comenzado* y abunda

en la urgencia con que se debe afrontar la solución de los problemas planteados»; «Por otro lado, la modificación paulatina de la estructura de financiación facilitará el acercamiento al sistema pretendido, que, a través de una futura participación en los ingresos por el IVA, permitirá una reducción importante en el tipo de cotización, acompañada de un incremento de la aportación estatal».

Cabe señalar, respecto de esta última afirmación del Ministro que en relación con la diversas hipótesis relativas a la financiación de la Seguridad Social a través del IVA y su repercusión sobre las cotizaciones sociales entonces establecidas, existe un interesante trabajo que bajo el título «Informe sobre la reforma del Sistema Español de Seguridad Social» (51/1983) fue dirigido por Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO BONETE con la colaboración de Ignacio CRUZ ROCHE, José GRIÑAN MARTINEZ, Emilio GONZALEZ SANCHE e Ignacio TEJERINA ALONSO, y publicado por la Fundación IESA (julio de 1983).

En otro pasaje de su intervención, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social manifiesta: «derivado de esta formulación constitucional, el nuevo modelo de Seguridad Social estará compuesto por *tres niveles*. Un primer nivel universal, no contributivo, de carácter asistencial. Un segundo nivel de carácter profesional, contributivo; y un tercer nivel de prestaciones complementarias libres». La declaración no puede ser más inocua pues el PSOE, en el Programa y la campaña electoral que le auparía al poder, nunca había planteado una reforma constitucional en la materia. Pero esta declaración «neutral», ratificada más tarde en una conferencia que el mismo Ministro dio el 26 de enero de 1984 en el Club Siglo XXI, arrumbó anteriores temores de algunas fuerzas económicas o financieras; al mismo tiempo, la «cuestión social», según antigua y amplia denominación, es recogida, con manifiesta militancia y como materia propia, por el también nuevo Ministro de Economía y Hacienda. Y ya antes se advirtió del distinto tinte que adoptan los problemas, y sus posibles soluciones, según aquellos sean objeto de estudio y tratamiento por uno u otro Departamento Ministerial.

84. Ya en 1982, adelantándose un año a la explosión que posteriormente se produciría en el tra-

tamiento de la materia, Francisco José SOLER BORDETAS obtiene el II Premio Internacional de Estudios Económicos «Rey Juan Carlos», integrado en el Instituto de España e instituido por D. José Celma Prieto, Presidente de «Metrópolis, S. A.», con su trabajo «FONDOS DE PENSIONES».

En dicho trabajo, SOLER BORDETAS realiza un detallado examen, desde la óptica actuarial, de los Fondos de Pensiones en el marco de un estudio crítico del proceso seguido por la Seguridad Social y de diversos sistemas complementarios de previsión social. Es una obra eminentemente técnica y de gran rigor; lo que no excluye —por ser imposible en la materia— que sea subjetivo al examinar la historia o que, conociendo la historia, haya de expresar las opiniones que la misma le merecen. Ya se afirmó, creemos que en frase atribuida al profesor de Economía Samuelson, que «en ocasiones es el rabo el que mueve al perro».

Pues bien, SOLER BORDETAS, contándonos la historia contemporánea dice (pág. 54 del Libro publicado por Ediciones Deusto, S. A., 1984):

«Hemos vivido muy de cerca las vicisitudes seguidas por el indicado proyecto de ley (Regulador de las Instituciones de Inversión Colectiva en el que se incluye a los Fondos de Pensiones) en el que han quedado perfectamente diferenciadas **dos posturas de intereses**. Por una parte el sector asegurador defendido por la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras y de Capitalización, UNESPA, y por otro las entidades de Inversión Colectiva (Fondos y Sociedades de Inversión) pertenecientes a la Banca privada.

En nuestro criterio, esta *bipolarización de intereses* ha perjudicado más que beneficiado los objetivos a alcanzar por la futura regulación de los Fondos de Pensiones. Una vez más la política de consenso seguida por el Gobierno anterior determinó que los Fondos de Pensiones quedaran incluidos en el anteproyecto de «Ley de Instituciones de Inversión Colectiva», como una modalidad de éstas.

En estas circunstancias cabría decir que el primer lance benefició a las entidades de inversión. El sector asegurador pensaba ganar el último y definitivo con otro anteproyecto también enviado a las Cortes sobre regulación del Seguro Privado, ela-

borado igualmente en la legislatura anterior que no llegó a entrar en las Cortes.

Una bandera común utilizaron las dos partes interesadas en la institucionalización de los Fondos de Pensiones para llamar la atención pública y hay que reconocer que fue bien elegida: se aireó a los cuatro vientos que la «*Seguridad Social estaba en crisis*», slogan que se difundió por todos los medios de comunicación y formó parte de la exposición previa de una gran mayoría de las reuniones que se celebraron en torno a los Fondos de Pensiones.

La crisis actual de la Seguridad Social es un fenómeno universal que refleja la persistente crisis económica y afecta a todos los países desarrollados. Para los técnicos de la Seguridad Social no constituye una novedad esta afirmación tan realista, **si bien es preciso dejar constancia de que no son los Fondos de Pensiones la solución a las dificultades financieras por la que atraviesan la práctica totalidad de los sistemas de Protección Social de una gran mayoría de los países.**

Más adelante (pág. 57 de la obra citada) Soler Bordetas, al comentar los distintos programas con que se presentaron los distintos Partidos Políticos a las entonces recientes elecciones, y con referencia al PSOE, dirá: «Los Fondos de Pensiones son citados de pasada al abordar los “Nuevos mercados e instituciones” en el capítulo dedicado a la *Política Financiera*».

El mismo autor, en una obra de 1984 bajo el título «Fondos de Pensiones», editada por BANIF (Grupo Banco Hispano Americano), en el marco de contraposición entre sistemas financieros basados en fórmulas de reparto y en fórmulas de capitalización recogerá lo siguiente: «Independientemente del mayor o menor coste, los sistemas capitalizados generan ahorro institucional, que debidamente invertidos, son generadores de riqueza nacional, estabilizadores del sistema económico y freno para la inflación, amén de garantizar con “fondos” las obligaciones prometidas».

85. Tal vez aquella inclusión de los Fondos de Pensiones en un determinado capítulo del programa del PSOE y su vinculación instrumental a un

ahorro como objetivo imprescindible para el relanzamiento de la economía, nos den las pautas de las razones, antes ya recogidas, de la «neutralidad» del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y de la «militancia» del de Economía y Hacienda. Lo que conduce a la duda razonable de si su carácter esencial reside en ser la alternativa, tantas veces en un reciente pasado oído, a la crisis de la Seguridad Social; o si volvemos a que, lo que en tiempos fue instrumento para la *industrialización del país y generación de servicios públicos*, ahora se instrumentalice para obtener «ahorro institucional».

Ya en páginas muy anteriores de este estudio se hizo referencia al interés creado por el tema de los Fondos de Pensiones durante los años 1983 y 1984, con cita a campañas de prensa, conferencias, jornadas, etc. Baste por ello con señalar aquí, para los estudiosos de la historia concreta, el estudio «El Mutualismo de Previsión Social ante el Proyecto de Ley sobre Ordenación del Seguro Privado», recogido en la Separata del Boletín n.º 274 de la Federación de Mutualitats de Catalunya i Balears; las Ponencias presentadas a las Jornadas organizadas en abril de 1983 por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas de Gran Canaria; el libro publicado por UNESPA en el que se contiene la Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI por Felix MANSILLA, el día 24 de octubre de 1983, bajo el título «Seguridad en libertad: una esperanza para la Seguridad Social»; o los Documentos publicados por la Bolsa de Madrid: «Los Fondos de Pensiones en los países de la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos» (1983) y «Los Fondos de Pensiones» (1984).

19. *El Acuerdo Económico y Social; nueva Comisión para la reforma de la Seguridad Social y nuevo «Libro Butano»; nueva falta de acuerdo y nueva Ley correctora de desviaciones y desequilibrios*

86. En 1984, Gobierno, CEOE, CEPYME y UGT suscriben el Acuerdo Económico y Social en el que, tras pactar acciones concretas en materia de desempleo (art. 10), cotizaciones sociales (art.11) y revalorización de pensiones (art. 12), acuerdan en su artículo 13 la creación de una *Comisión tripartita* para que, en el plazo de tres meses, proceda a un examen de conjunto del actual siste-

ma de Seguridad Social, y formule las propuestas correspondientes, sean comunes o específicas, de cada una de las partes.

En la cabecera del expresado artículo 13, las partes firmantes «coinciden en la necesidad de afrontar cuanto antes un proceso de reformas en el actual sistema de Seguridad Social, de modo que puedan eliminarse las incertidumbres surgidas, y se definan bases firmes sobre las que asentar su futuro». E interesa resaltar el párrafo transcrito, pues, como pondrán de manifiesto los resultados de la Comisión, será la *única coincidencia* entre los interlocutores sociales.

A efectos de los trabajos a desarrollar por la Comisión, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaboró el «Documento base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (AES)», también conocido como «*Libro Butano*».

El contenido del mencionado Libro no era, y no podía ser otra cosa, sino una *revisión actualizada* de estudios anteriores sobre la materia, planteando problemas y apuntando posibles soluciones alternativas.

87. No sin que existieran previamente por parte de la Administración diversos intentos de elaborar un proyecto de ley de más amplios vuelos, que sólo logran consumir tiempo y paciencia, surge por fin la *Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social*, la cual, según su Exposición de Motivos, se inscribe en «un proceso gradual de reforma que, partiendo del nivel de protección social alcanzado, corrija las desviaciones y desequilibrios que están poniendo en peligro su mantenimiento y sirva de base sólida para la culminación del proceso en un sistema protector más justo, eficaz y completo».

La aprobación de la Ley tendrá *dos víctimas*, una a corto plazo (el entonces Secretario General de la Seguridad Social) y otra a letra con vencimiento (el entonces Secretario General de la UGT y Diputado del Congreso) que marcó sus diferencias con el criterio gubernamental.

Su contenido tiene dos partes: la primera en relación con las prestaciones y que afecta a todos los regímenes del sistema (salvo a los de funcionarios, con «sistema» propio, cuya purga tendrá ocasión en los siguientes Presupuestos Generales del Estado para 1985); y la segunda encargando al Gobierno una integración (prevista para seis meses) de los distintos regímenes de aquel sistema (Disposición adicional segunda).

En lo que respecta la materia de pensiones cabe resumir:

— se eleva a quince años el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de Jubilación, de los que dos habrán de estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho.

— se modifica el período mínimo de cotización requerido para la pensión por invalidez permanente derivada de contingencias comunes, vinculándolo a la edad del interesado al causar aquélla.

— la determinación de la base reguladora para el cálculo de las pensiones antes expresadas queda referida a las de cotización durante un período de ocho años, con aplicación de un coeficiente de actualización —según IPC— en cuanto a las de los seis primeros años; en ausencia de obligación de cotizar durante el expresado período se toma la base mínima.

— desaparece el requisito de alta para poder causar derecho a las pensiones de Jubilación e Invalidez permanente absoluta para todo trabajo o Gran invalidez.

— desaparecen las prestaciones de protección a la familia, manteniéndose únicamente la asignación periódica por hijos a cargo; si bien ésta última podrá quedar exclusivamente destinada a los afiliados con menores ingresos.

— se establece que las pensiones causadas con aplicación de la nueva Ley serán revalorizadas al comienzo de cada año de acuerdo con el IPC «previsto» para dicho año.

Un examen del contenido de la Ley ya permitía aventurar en aquel entonces que, no obstante las

protestas que aquélla levantó, dejaba subsistentes las causas de crisis financiera, tantas veces alegadas, y que habían motivado la creación de Comisiones y la edición de libros a los que anteriormente nos hemos referido.

En lo que se refiere a la integración de regímenes especiales, año y medio más tarde se producirá el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, por el que se integran los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas en el Régimen General, así como se procede a la integración del Régimen de Escritores de Libros en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos; integraciones que no perjudican la conservación de ciertas y notorias «especialidades» que aquellos regímenes tenían respecto de los de integración.

Años más tarde el Real Decreto 480/1993, de 3 de abril, dispondrá la integración en el Régimen General del Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Local; régimen, este último, hasta entonces gestionado por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local tutelada por el Ministerio para las Administraciones Públicas, que, en materia de pensiones había seguido la senda normativa del Régimen de Clases Pasivas del Estado al que posteriormente habremos de referirnos.

20. Las pensiones no contributivas; la Ley 26/1990 y otras prestaciones no «económicamente contributivas»

88. El artículo 41 de la Constitución determina que los poderes públicos mantendrán «un régimen público de Seguridad Social»; y es patente que, establecida en sus inicios la Seguridad Social española sobre el modelo «profesional», todavía quedaban fuera de ella, no obstante las numerosas ampliaciones operadas en su campo de aplicación subjetivo, grupos de población. Ello sin perjuicio, además, de que los requerimientos exigidos para acceder al derecho a las pensiones (situación de alta y período mínimo de cotización), unidos a una crisis de empleo prolongada en el tiempo y de carácter estructural, propiciaban que muchos trabajadores, o po-

tenciales trabajadores, se encontraran marginados de protección en los supuestos de vejez e invalidez.

A efectos de corregir tal situación, dando cumplimiento al mandato constitucional, se dictó la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

La precitada norma, y el desarrollo que de la misma se efectuó, bien pudiera ser objeto de comentario o crítica, pero se estima que ello desbordaría el objeto del presente estudio. No obstante apuntamos que dejó *subsistente* la anterior normativa sobre *pensiones asistenciales* (Ley de 21 de julio de 1960 y Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio). Al propio tiempo se mantuvieron en el marco de los regímenes «contributivos» de la Seguridad Social las denominadas «*pensiones mínimas*» que cumplen funciones asistenciales o de garantía de renta mínima, y cuya cuantía no se vincula al período de seguro o nivel de cotización cumplido por los beneficiarios de aquéllas.

De otro lado conviene advertir que al margen de la previsión social de carácter no contributivo, por vía de asistencia social, antes citada, y de la que resulta de la nueva ley, bien pudiera considerarse como tal a la que se deriva de la denominada «*legislación especial de guerra*» (pensiones en favor de familiares de fallecidos durante o con ocasión de la guerra civil, mutilados por la misma causa, y excombatientes de las Fuerzas Armadas de la República) o que trae causa de «*actos de terrorismo*». Bien es cierto que en ocasiones, como sucede en los supuestos antes mencionados, razones muy superiores a las de orden puramente asegurativo o económico, requieren de una responsabilidad solidaria de la sociedad; pero ello no obsta a que desde el punto de vista «económico» estemos en presencia de colectivos de pensionistas cuyo derecho no se fundamenta en la aportación de una previas cuotas dinerarias. Pero a estos colectivos ya tendremos ocasión de referirnos al tratar de la materia de Clases Pasivas.

Volviendo a la Ley 26/1990, cabe resumir la misma en los siguientes apartados:

— Establece pensiones de *Vejez e Invalidez*, así como *prestaciones familiares* por hijo a cargo, en el

marco normativo del Régimen General de la Seguridad Social, mediante la agregación de varios artículos comprendidos dentro del Título II del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

— El acceso al derecho a las pensiones se hace depender en todo caso de una *insuficiencia de recursos* (bajo el criterio de unidad económica familiar o de convivencia), y previo *período de residencia* mínimo en el territorio nacional (cinco años para la de invalidez y diez para la de jubilación).

— La *edad* mínima requerida para la pensión de jubilación es de 65 años, y para la de invalidez se ha de ser mayor de 18 años y menor de 65; respecto de esta última, la *minusvalía* o enfermedad crónica ha de afectar al interesado en un grado igual o superior al 75%, si bien el otorgamiento de la pensión por tal causa no se ve perjudicado por el hecho de que el beneficiario realice actividades, sean o no lucrativas, compatibles con su estado.

— El importe de las pensiones, en principio de cuantía única a determinar por la correspondiente Ley de Presupuestos, es objeto de *reducción según rentas* obtenidas por la unidad de convivencia o existencia de otros beneficiarios en la misma.

— Independientemente de lo anterior, la Ley modifica diversos párrafos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en orden a la aplicación del principio de *igualdad de trato entre hombre y mujer*.

Resulta obvio apuntar que la reforma introducida por esta Ley para nada atendía, o contribuía, a solventar los *problemas de financiación* de la Seguridad Social.

89. Más tarde, en cumplimiento por el Gobierno de la Disposición Final Primera. I. de la repetida Ley —si bien superando en año y medio el plazo allí marcado—, se producirá un *nuevo Texto Refundido* de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Texto refundido, este último, que parece que el legislativo estaba esperando para introducir nuevas modificaciones; lo cual llevó a cabo por la Ley

42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social; ley que refundiendo las situaciones de Incapacidad Laboral Transitoria e Invalidez Provisional en la nueva de Incapacidad Temporal, y dando tratamiento diferenciado a la de Maternidad (antes incluida en la ILT) no parece que de forma «substantiva» afecte, en más o en menos (aun cuando se pretenda reducir costes respecto de las antiguas prestaciones desaparecidas), a los *problemas de equilibrio financiero* de la Seguridad Social.

21. *El «sistema» de Clases Pasivas: las pensiones derivadas de la denominada legislación especial de guerra y la seguridad social de los funcionarios*

90. Ese gran desconocido «sistema» de Clases Pasivas tiene asignado unos iniciales, y ampliables, créditos presupuestarios para el ejercicio económico de 1995 de los siguientes importes:

Pensiones de Clases Pasivas.	718.466.873.000 ptas.
Pensiones de Guerra	116.901.434.000 ptas.
Otras pensiones y prestaciones CP.	9.377.230.000 ptas.
Gestión de pensiones de CC.PP.	2.014.144.000 ptas.
Total	846.759.681.000 ptas.

Además, y en relación ya sólo con funcionarios del Estado (civiles, militares y Administración de Justicia), debemos tener en cuenta los también créditos iniciales de la llamada «Seguridad Social complementaria» o «*mutualismo administrativo*», con los siguientes importes:

Prestaciones económicas	45.654.029.000 ptas.
Asistencia Sanitaria	170.347.356.000 ptas.
Total	216.001.385.000 ptas.

Es posible que llame nuestra atención, precisamente, la falta de atención que en nuestra sociedad encuentra un gasto que alcanza la modesta suma de 1.062.761.066.000 ptas.

Y aún llama más la atención, al menos la nuestra, que encontrándose entre los mejores estudiosos y

tratadistas del tema de la Seguridad Social Catedráticos de Universidad de muy diversas áreas del conocimiento, Magistrados de los Tribunales de Justicia, y altos funcionarios de la Administración Pública, todos ellos comprendidos por su cualidad de funcionarios en el Régimen de Clases Pasivas, existan escasísimas obras o comentarios dedicados al mencionado régimen.

Tal vez venga al caso referir la anécdota hace tiempo producida, pero todavía recordada por quienes prestan servicios en la Subdirección General de Clases Pasivas del Ministerio de Hacienda, del embajador próximo a la jubilación que, habiéndose personado en las oficinas de aquélla y siendo informado de las pensiones de los funcionarios, manifestó a quien le atendía:

—Vd. perdone, pero yo no soy funcionario; soy diplomático de carrera.

Pero al margen de olvidos o de anécdotas, conengamos que un gasto superior al billón de pesetas no puede ser calificado de anecdótico en la cuestión que venimos tratando.

En un intento de resumir un tema, ciertamente complejo, advertimos que el «sistema» de Clases Pasivas, recogido en el Presupuesto de Gastos del Estado como Sección 07, otorga esencialmente, si bien no exclusivamente, pensiones.

En lo referente a no pensiones pudiera distinguirse entre prestaciones de pago único y prestaciones que originan un gasto periódico; y dentro de las primeras unas cuyo abono se agota en un corto espacio de años y otras de carácter permanente.

Como ejemplo de prestaciones de pago único, y cuyo abono se agota en un escaso período, cabe citar las indemnizaciones en favor de quienes sufrieron prisión por hechos de intencionalidad política (Disposición Adicional decimoctava de la Ley de Presupuestos para 1990), satisfechas principalmente durante los años 1990, 1991 y 1992, por un monto total que supera a los 65.000 millones de pesetas; igual carácter puede otorgarse a las indemnizaciones que, bajo la denominación legal de «ayuda a la adaptación de las economías individuales a la nueva situación» (Disposición Transitoria

Quinta de la Ley de Presupuestos para 1985), fueron concedidas a los funcionarios que vieron anticipada la edad de su jubilación forzosa con arreglo a la nueva normativa a ellos aplicable.

En lo que se refiere a prestaciones también de pago único pero presupuestariamente previstas con carácter permanente, cabe citar determinadas indemnizaciones por lesiones sufridas por quienes cumplen el servicio militar obligatorio y como consecuencia del mismo, o que traen causa de actos de terrorismo.

Entre las prestaciones que sin tener el carácter de pensión originan un pago o gasto periódico, pueden citarse las prestaciones familiares por hijo a cargo de perceptores de pensión de Clases Pasivas, o el abono al INSS del costo por beneficiario de los gastos de asistencia sanitaria y farmacéutica en favor de aquellos pensionistas por legislación de guerra que no tuvieran tal derecho por otra causa.

91. Como se deduce de los anteriores ejemplos, sólo referidos a prestaciones que no tienen el carácter de pensión, la cuestión empieza a plantear cierta complejidad.

En materia de pensiones hay que *distinguir* entre pensiones del Régimen de *Clases Pasivas*, propiamente dicho, pensiones derivadas de la *legislación especial de guerra*, y pensiones en favor de *víctimas del terrorismo*.

El respectivo campo de aplicación subjetivo para cada una de las anteriores resulta recogido en la Parte Segunda, Capítulo Primero, apartado I. Definición legal (de las pensiones públicas), del presente estudio.

En cuanto se refiere a las *pensiones de guerra*, el intentar hacer una breve historia de su conflictivo desarrollo por vía normativa y por sentencias del Tribunal Constitucional —única forma de comprender su regulación actual— nos conduciría a la elaboración de un libro que, pareciendo de aventuras a los ajenos, encerraría el drama de los beneficiarios (con años de espera para que se resolviera su expediente) y para los propios servicios administrativos de Clases Pasivas (imposibilitados en la mayoría de las ocasiones para resolver, por causas ajenas a ellos mismos).

Digamos que aquella legislación de guerra otorga pensiones de viudedad (de cuantía fija o variable, pero con mínimos de garantía para estas últimas), de orfandad, y en favor de los propios causantes que pueden percibir: una pensión íntegramente de cuantía variable (según empleo alcanzado); una pensión constituida de dos sumandos, uno fijo (retribución básica, de los mutilados civiles) y el otro variable (grado de mutilación, también de los mutilados civiles); o una pensión integrada por dos sumandos ambos de carácter variable (retribución básica según empleo alcanzado y percepción complementaria según grado de inutilidad).

Sí puede resultar de interés aclarar que, si bien los créditos para el abono de estas pensiones alcanzan según Presupuestos del Estado para 1995 casi 116.000 millones de pesetas, estamos en presencia de unos colectivos en disminución progresiva.

92. El sistema de protección social de los *funcionarios* es otra cosa, debiendo empezarse por desbrozar su normativa, integrada por tres «mecanismos de cobertura», según dicción legal, a saber: el de Derechos Pasivos, el de Ayuda Familiar, y el Mutualismo Administrativo.

Lo que la ley (Leyes 28/1975 sobre Fuerzas Armadas y 29/1975 sobre Funcionarios Civiles y Real Decreto-ley 16/1978 sobre funcionarios al servicio de la Administración de Justicia) denomina Derechos Pasivos, no es sino el Régimen de Clases Pasivas.

Como después nos referiremos más extensamente a dicho régimen, en un estudio comparativo con el Régimen General, digamos sólo que en aquél se comprenden las pensiones básicas de los funcionarios del Estado y de los Organismos Constitucionales (Cortes, Tribunal Constitucional, etc.), pero no los de la Administración de la Seguridad Social, ni los de la Administración autonómica o local, ni los de los Organismos o Entidades estatales autónomas; también protege, a los mismos efectos, a otro *personal asimilado a funcionario*, bien con carácter general (miembros del Gobierno, Secretarios de Estado, del Tribunal Constitucional, del Consejo de Estado, etc.) o con carácter específico

(inválidos o fallecidos con motivo del cumplimiento del servicio militar o prestación social sustitutoria).

Los funcionarios pagan para el régimen de Clases Pasivas una cuota del 3,86% sobre unos haberes reguladores, establecidos en cada Ley de Presupuestos, y normalizados por nivel del cuerpo de pertenencia, que, para 1995, son los siguientes:

Cuadro 7
Cuotas de funcionarios al régimen de Clases Pasivas (1995)

Nivel cuerpo	Mensual	Anual
A. (Técnicos)	347.596	4.171.146
B. (Gestión)	273.567	3.282.799
C. (Administrativo) ..	210.104	2.521.247
D. (Auxiliar)	166.227	1.994.722
E. (Subalterno)	141.722	1.700.658

Las cuotas de los funcionarios se ingresan en el Tesoro Público, el cual procede al pago de las pensiones que aquéllos causen, sin que resulte factible determinar, o sea conocida, la respectiva participación (empresarial y funcional) en el mantenimiento del régimen.

Los reguladores establecidos cada año a efectos de cotización sirven, igualmente, para determinar la cuantía de las pensiones causadas durante ese año, aplicando sobre los mismos el porcentaje correspondiente según años de servicio cumplidos.

La *pensión de jubilación* (civiles) y de retiro (militares) integra tanto la causada por inutilidad para el servicio (invalidez, en el Régimen General) como la producida por cumplimiento de la edad límite establecida (65 años) para la prestación de servicios en la Administración (jubilación, en el Régimen General).

A su vez, con carácter general, el funcionario puede de forma voluntaria *anticipar su jubilación* a partir del cumplimiento de los 60 años una vez completados los treinta de servicios, sin que tal anticipo origine —como sucedería en el Régimen General— la aplicación de coeficientes reductores. Esta regla general no perjudica que por norma con rango de Ley puedan establecerse, como así ha su-

cedido, otras fórmulas de jubilación voluntaria (supuesto de Profesores de EGB o Catedráticos de Universidad, con motivo de cambios normativos en materia de educación).

El tiempo mínimo de servicios requerido, en los momentos actuales, para acceder al derecho a pensión es de 15 años; pero sin que a dicho condicionante se agregue el requisito de estar en situación de alta, asimilada al alta, o que un determinado período de servicios haya de estar comprendido dentro de los años previamente anteriores a cumplirse la edad forzosa de jubilación o producirse la inutilidad o el fallecimiento. Esto es, un funcionario que hubiera prestado servicios entre los años 1960 y 1975 para después ejercer una profesión liberal, causará derecho a pensión, en los momentos actuales o en el futuro, por razón de edad, inutilidad o fallecimiento si se produce —y alguna se producirá— la contingencia determinante de la respectiva pensión. Y, además, la base reguladora para determinar el importe de esta última será la establecida por la Ley de Presupuestos correspondiente al año en que se produce la referida contingencia, y no en atención a la que estuvo vigente el último año en que prestó sus servicios para la Administración.

En el supuesto de inutilidad, se computa como tiempo efectivo de servicios, tratándose de funcionarios en situación de activo, el período que les faltase para llegar a la edad forzosa de jubilación. Igual cómputo se realiza para el supuesto de fallecimiento, a efectos de las pensiones derivadas de viudedad, orfandad y en favor de padres.

Todas las pensiones establecen su cuantía con referencia a la que corresponde o correspondería a la de jubilación. Ya se advirtió que bajo el mencionado concepto se comprende tanto la causada por la edad como la que trae su origen en la inutilidad (sin que respecto de esta última, en el marco de Clases Pasivas, se establezcan grados que pudieran atribuir distintos porcentajes). En lo que respecta a las pensiones por muerte y supervivencia los porcentajes establecidos se aplican sobre la pensión teórica de jubilación que hubiera correspondido al fallecido al cumplimiento de la edad forzosa establecida.

Otro principio siempre seguido en el ámbito normativo de Clases Pasivas es que producida la jubilación del funcionario, por edad o inutilidad, es la legislación aplicable en dicha fecha la que regula, y regulará en lo sucesivo, las pensiones causadas por aquel. Expliquémonos volviendo al ejemplo de quien prestó servicios de 1960 a 1975 dejando la Administración en este último año; si en 1995 cumple los 65 años, es declarado inútil, o fallece, será el vigente Texto Refundido, con entrada en vigor en 1985 (cuando aquél ya no era funcionario), el que determina el derecho e importe de la pensión por jubilación o por muerte; de contrario, si dicho ex funcionario hubiera obtenido su pensión por inutilidad (jubilación) en 1980, las pensiones por muerte y supervivencia que el mismo pudiera causar se regularán, sea cual fuere la fecha del fallecimiento, por la normativa de entonces.

Es por ello por lo que, a efectos de gestión, los servicios de Clases Pasivas tengan que seguir apli-

cando en los momentos actuales tanto el Texto Refundido de 1987, como los anteriores Textos Refundidos de 1966 (Civiles) y 1972 (Militares) e, incluso frecuentemente, el Estatuto de 1926.

Pero esta aplicación por «bloques normativos» de la legislación de Clases Pasivas, no resulta ser neutral a efectos de costes de financiación. Pues integrado un funcionario por consecuencia de su jubilación en un determinado «bloque», seguirá las vicisitudes que en dicha normativa se produzcan aun cuando tengan lugar después de aquella jubilación.

Volvamos al ejemplo. El Texto Refundido de 1987, a efectos del porcentaje aplicable para determinar la pensión por jubilación según años de servicio, recogió inicialmente los establecidos en la Ley 50/1984 (Tabla 1 siguiente), modificados posteriormente por la Ley 33/1987 (Tabla 2), por la Ley 37/1988 (Tabla 3), y más tarde por la Ley 4/1990 (Tabla 4).

Cuadro 8
Porcentajes de determinación de la pensión de jubilación según años de servicio
(Clases Pasivas)

Años serv.	Tabla 1	Tabla 2	Tabla 3	Tabla 4
1	1,15	1,15	1,24	1,24
2	2,35	2,35	2,55	2,55
3	3,54	3,54	3,88	3,88
4	4,81	4,81	5,31	5,31
5	6,14	6,14	6,83	6,83
6	7,52	7,52	8,43	8,43
7	8,94	8,94	10,11	10,11
8	10,41	10,41	11,88	11,88
9	11,63	11,63	13,73	13,73
10	13,49	13,49	15,67	15,67
11	15,10	15,10	17,71	17,71
12	16,76	16,76	19,86	19,86
13	18,47	18,47	22,10	22,10
14	20,22	20,22	24,45	24,45
15	22,03	22,03	26,92	26,92
16	23,90	23,90	28,92	30,57
17	25,81	25,81	30,95	32,23
18	27,76	27,76	33,01	33,88
19	29,78	29,78	35,13	41,54
20	31,84	31,84	37,27	45,19
21	33,94	33,94	39,45	48,54
22	36,12	36,12	41,69	52,50
23	38,34	38,34	43,96	56,15
24	40,60	40,60	46,26	59,81

Años serv.	Tabla 1	Tabla 2	Tabla 3	Tabla 4
25	42,94	42,94	48,63	63,46
26	45,32	45,32	48,63	67,11
27	47,74	47,74	53,45	70,77
28	50,27	50,27	55,97	74,42
29	52,82	52,82	58,50	78,08
30	55,41	55,41	61,05	81,73
31	58,11	58,11	63,70	85,38
32	60,84	60,84	66,37	89,04
33	63,62	63,62	69,08	92,69
34	66,50	66,50	71,86	96,35
35	69,42	69,42	74,68	100,00
36	72,39	72,39	77,53	
37	75,45	75,45	80,45	
38	78,57	78,57	83,42	
39	81,74	81,74	86,42	
40	85,00	85,00	89,50	
41		87,05	91,55	
42		89,11	93,61	
43		91,18	95,68	
44		93,22	98,72	
45		95,28	99,78	
46		97,33	100,00	
47		99,39		
48		100,00		

El resumen de dichas tablas en concordancia con las Leyes expresadas es el siguiente:

Como se deduce de las tablas anteriores, dentro de la vigencia del actual Texto Refundido han ido variando los porcentajes atribuidos según años de servicios, el máximo de aplicación (de un 85% a un cien por cien) o el número de años requerido para alcanzar dicho porcentaje máximo (de 48 a 35), pero a cuantos han alcanzado su pensión con arreglo al referido Texto les resulta de aplicación la última tabla vigente (Tabla 4), teniendo que proceder los servicios de Clases Pasivas a revisar, si bien sólo con los efectos económicos iniciales determinados por la disposición modificativa, todas las pensiones previamente concedidas.

En otras palabras, a un funcionario que alcanzó su pensión con aplicación de la Tabla 1, hubo que revisársele la misma para adaptarla a la Tabla 2, y después a la Tabla 3, y posteriormente a la Tabla 4.

Como, por otra parte, los haberes reguladores fijados en las sucesivas Leyes de Presupuesto experimentan un porcentaje de incremento igual al establecido en la misma Ley para las pensiones ya concedidas, viene a resultar que, para igual número de años y nivel de cuerpo, un funcionario jubilado en 1985 tiene una pensión de igual importe que la obtenida por otro cuya jubilación se produjo en 1986 o siguientes años, o se vaya a producir en 1995.

Pero habiendo efectuado un condensado resumen del Régimen de Clases Pasivas, con el riesgo de que para el que ya sabía de esto faltan muchas cosas y para el que lo ignoraba se haya quedado en su ignorancia por no haber entendido nada, sigamos con los otros «mecanismos de cobertura» de los funcionarios públicos.

93. El examen del *mecanismo de Ayuda Familiar* se agota pronto. La Disposición Adicional novena de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, implantó las prestaciones familiares por hijo a cargo en los Regímenes Especiales de Funcionarios Civiles, de las Fuerzas Armadas, y de los Funcionarios de la Administración de Justicia, remitiendo su regulación a la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y sus disposiciones de desarrollo, dejando al propio tiempo

sin vigencia, con efectos de 1 de enero de 1992 —si bien con cierto régimen transitorio—, las prestaciones de Ayuda Familiar y de Protección a la Familia que se contenían en la normativa específica de aquellos Regímenes Especiales; y que, en buena parte, había sido desarrollada de muy distinta forma e intensidad por la correspondiente Mutualidad o Instituto.

94. Respecto del tercer mecanismo de cobertura, el Mutualismo Administrativo, el tema vuelve a complicarse.

En el aspecto institucional existen *tres organismos*: la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), tutelada por el Ministerio para las Administraciones Públicas; el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), tutelado por el Ministerio de Defensa; y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU), tutelada por el Ministerio de Justicia (hoy Justicia e Interior).

El respectivo campo de aplicación subjetivo de cada uno de los anteriores Organismos aparece claro, pero con reparos. A título de ejemplo la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, determinó que pasaría a MUFACE, con baja simultánea en el ISFAS, el Personal del Cuerpo de la Policía Nacional (antigua Policía Armada) así como el personal funcionario civil que prestara sus servicios en la Administración Militar o en sus Organismos autónomos; ello no impidió en la posterior Ley 39/1992 y respecto de este último personal se estableciera un derecho de opción, a ejercer en cuatro meses, en favor de ISFAS o de MUFACE.

La *cotización* a dichos Organismos resulta de la aplicación de un tipo a los mismos haberes reguladores establecidos a efectos de Clases Pasivas. Aquellos tipos son iguales en lo que respecta a la cuota correspondiente a los funcionarios, pero resulta ser distinta en relación con la aportación del Estado. A su vez, el tipo correspondiente a la aportación del Estado resulta de la integración de dos conceptos: por activos y por exentos de cotización.

Posiblemente el siguiente cuadro, referido al presente ejercicio 1995, ayude a aclarar el tema.

Cuadro 9
Aportación funcionalarial y cuota del Estado
en Clases Pasivas (1995)

Entidad	% cuota funcionario	% cuota Estado	
		Activo	Exento
MUFACE	1,89	5,67	0,10
ISFAS	1,89	5,67	4,43
MUGEJU	1,89	5,67	3,52

Dado que el cuadro recogido explica el cómo pero no el porqué de la aportación por exentos, conviene aclarar que aquellas Entidades permitieron la pertenencia a las mismas de aquellos funcionarios que se habían jubilado con anterioridad a su creación (sobre todo con la finalidad del otorgamiento de la Asistencia Sanitaria), así como de las pensionistas por viudedad de los anteriores, pero a cambio de una cuota que se establecía sobre las pensiones que unos, u otras, venían percibiendo de Clases Pasivas. Esta cuota, inicialmente a cargo de los beneficiarios, fue sustituida por la aportación del Estado.

Un segundo bloque de exentos, a título de ejemplo y con referencia al ISFAS, lo constituyen los familiares de quienes prestando el servicio militar no tienen derecho a la asistencia sanitaria por otro concepto.

Al tiempo, las mismas Entidades, si bien a través de los denominados «Fondos Especiales», recogieron las prestaciones consolidadas en las antiguas Mutualidades de Funcionarios que se integraron en la respectiva Mutualidad o Instituto; e ítem más, MUFACE pasó a abonar las antiguas pensiones complementarias que los funcionarios de la extinguida Organización Sindical y los del Movimiento venían percibiendo del también extinguido Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical, aun cuando sus pensiones básicas eran, y son, abonadas por el Régimen General de la Seguridad Social, al cual unos y otros pertenecían, al no haberse desarrollado el «especial» previsto para aquéllos.

MUFACE, ISFAS y MUGEJU surgieron como regímenes o sistemas, con minúscula, «complementarios» o «suplementarios» al de Clases Pasivas; com-

plementariedad que comprendía, a más de determinados subsidios (por Defunción, por Nupcialidad, y por Natalidad) y los beneficios de Asistencia Social y Servicios Sociales, una prestación tan básica como la Asistencia Sanitaria o las de incapacidad temporal una vez que por el transcurso del tiempo, y sin llegar a la inutilidad requerida por Clases Pasivas, la Administración dejaba de abonar haberes de activo; quedando referida la complementariedad a unas pensiones por jubilación, invalidez o muerte o supervivencia que, previstas en los estatutos de todas estas Entidades, nunca han sido objeto de desarrollo.

Queda por advertir que la Asistencia Sanitaria, para la cual aquellas Entidades no cuentan con medios propios, se presta mediante conciertos suscritos con el Instituto Nacional de la Salud y Entidades de seguro de asistencia sanitaria privadas, y que en el marco de la Asistencia Social y los Servicios Sociales las prestaciones más comunes quedan referidas a ayudas para la adquisición de vivienda, promoción de estudios, así como tratamientos especiales por causa de enfermedad y gerontológicos.

22. *Un resumido examen comparativo entre el Régimen General y el Régimen de Clases Pasivas*

95. Empecemos por advertir que con suma frecuencia el posible y necesario diálogo entre la Seguridad Social y las Clases Pasivas se ha dificultado por problemas de orden «terminológico» y «conceptual».

Aclaremos esa idea con unos conceptos básicos.

En Clases Pasivas el término «jubilación» queda referido a los funcionarios civiles, y el de «retiro» al personal de las Fuerzas Armadas y Guardia Civil; si bien en los siguientes párrafos utilizaremos la primera expresión para referirnos a unos y otro.

En la Administración, la autoridad competente para cada supuesto (Subsecretario, Delegado del Gobierno, etc.) decreta la jubilación del funcionario; lo cual es paragonable, salvando circunstancias,

con el «despido» que se puede producir en una Empresa.

Pero así como el trabajador que es despedido por su empresa a causa de la edad fijada en un Convenio, puede, él mismo y sólo él, solicitar o no su pensión de jubilación del INSS, en la Administración la concesión de la misma prestación se realiza de oficio.

De aquí que lo que en el mundo laboral son dos cosas plenamente diferenciadas (cese en el trabajo y pensión de jubilación), aun cuando la segunda requiera de la primera, en la Administración pública una y otra van vinculadas.

De otro lado y como en otra parte de este Capítulo ya se mencionó, la invalidez del funcionario no da lugar, como sucede en el Régimen General, a una pensión autónoma; la existencia de una inutilidad para el servicio (no existen grados: se es o no se es inútil) provoca su jubilación.

Por último, en esta parte de definiciones, pudiera establecerse un parangón, en cuanto a su procedencia, entre «accidente de trabajo» (del Régimen General) y «en acto de servicio» (de Clases Pasivas); sin embargo sus efectos son distintos, pues en Clases Pasivas las pensiones que traen causa de «acto de servicio», que reciben la denominación de «pensiones extraordinarias», se calculan aplicando el porcentaje correspondiente sobre el 200% de la base reguladora del causante; si bien en el caso de que la pensión extraordinaria traiga causa de terrorismo el importe de aquella es directamente el 200% de aquella base y sin que resulten de aplicación las reglas sobre tope máximo.

96. Examinemos a continuación las diferencias más significativas entre uno y otro régimen:

A) Bases de cotización

Clases Pasivas (normalizados/mensual)

A) Cuerpos Técnicos	347.596
B) Cuerpos de Gestión	273.567
C) Cuerpos Administrativos	210.104
D) Cuerpos Auxiliares	166.227
E) Cuerpos Subalternos	141.722

Régimen General (Topes máximos/mensual)

Grupo I al 4	362.190
Grupo 5 al 11	269.940

B) Base reguladora para las pensiones de jubilación

Clases Pasivas: Base de cotización aplicable en el ejercicio económico en que se produce la jubilación.

Régimen General: Promedio de las bases de cotización durante los anteriores ocho años, con coeficiente de actualización según IPC respecto de los seis más lejanos.

C) Edad de jubilación

Clases Pasivas: 65 años, con posibilidad de anticiparla a los 60 para quienes tengan 30 de servicios, sin aplicación de coeficientes reductores.

Régimen General: a partir de los 65 años, que para los antiguos pertenecientes a las Mutualidades Laborales de trabajadores por cuenta ajena se puede anticipar a los 60 años con aplicación de un coeficiente reductor del 8% por cada año anticipado.

D) Período mínimo de cotización/servicios para jubilación

Régimen General: 15 años de cotización previa al momento de producirse la jubilación, de los cuales 2 deberán estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores.

Clases Pasivas: 15 años de servicios, cumplidos en cualquier período. En jubilación producida por causa de inutilidad de funcionario en situación de activo, se abona como período de servicios el tiempo que le faltare para llegar a la edad de jubilación forzosa.

E) Porcentaje aplicable según años servicio/cotizados.

Cuadro 10
Porcentaje según años de
servicio/cotizados (Clases Pasivas)

Años	Clases Pasivas	R. General
15	26,92	60
16	30,57	62
17	32,23	64
18	33,88	66
19	41,54	68
20	45,19	70
21	48,84	72
22	52,50	74
23	56,15	76
24	59,81	78
25	53,46	80
26	67,11	82
27	70,77	84
28	74,82	86
29	78,08	88
30	81,73	90
31	85,38	92
32	89,04	94
33	92,69	96
34	96,35	98
35	100,00	100

23. *A modo de resumen o confesión final*

97. A lo largo de las páginas anteriores, y partiendo de la definición legal de «pensiones públicas», se ha efectuado un recorrido histórico en la pretensión, tal vez vana, de explicar el porqué de dónde nos encontramos, y en orden a reflexionar sobre posibles alternativas hacia el dónde pudiera caminarsé.

Ya se advertía al comienzo de aquéllas cómo el posicionamiento previo, reconocido o no, o la simple profesionalidad de cada uno, condicionaba el tratamiento del tema. Incluso un mosquito merecerá tratamiento, y expresiones distintas, según pareceres de la víctima de su picadura o de un entomólogo.

Por ello las mencionadas páginas expresan, tan sólo, una contemplación de la realidad que admite otras muchas posibles. La objetividad en las cifras o en las citas «textuales», no modifican para nada el anterior aserto; posiblemente o, mejor, seguramente, pudieran haberse escogido otros números

o textos que hubieran conducido, exactamente, a obtener pareceres radicalmente opuestos.

En lo tocante a la Seguridad Social ocurre como lo que Napoleón afirmaba de cada uno de los individuos de su tropa: «cada soldado lleva un bastón de mariscal en su mochila». La única diferencia es que aquí y ahora cada «técnico», «científico» o «especialista» nos hacemos nuestro bastón y nuestra mochila.

La «crisis actual» es, ha sido, y seguirá siendo, consustancial con la Seguridad Social; abarca múltiples campos: económico, ideológico, prestacional, y un largo etcétera, todos ellos vinculados entre sí. Pero, al tiempo, su crisis y su cambio opera en un entorno, que la define tanto como la condiciona, también de crisis y de cambio.

En orden al pasado, hablamos de «envejecimiento de la población» como uno de los factores de crisis, pero ¿es que la población no está envejeciendo desde tiempos de Adán, o —al menos y actuarialmente— desde comienzos de siglo?

Mirando al futuro, también es motivo de consideración como factor de «quiebra» de la Seguridad Social la persistencia del estado de crisis de empleo que hoy padecemos; ahora bien, ¿existe alguien que sea capaz hoy en día de anticipar cómo habrán de ser las relaciones de trabajo, y el reparto de éste, a la vuelta de muy escasos años?

Algunos pregonan haber dado con la solución: capitalizemos; pero, confesándonos «pobres y en quiebra», ¿resulta posible seguir abonando pensiones a nuestros pensionistas y además capitalizar —ahorrar— para el pago de las pensiones de futuro? O lo que se pretende, y no se dice, es dejar en la estacada a los primeros.

Pero la Seguridad Social no sólo son números, sino que tiene un componente «cultural» sometido a la escala de valores que una sociedad se da. En Europa la Seguridad Social ha alcanzado un gran desarrollo, sin perjuicio de que aquélla haya seguido distintos modelos; en los Estados Unidos de Norteamérica ha seguido otras pautas; en Suecia comprendía las vacaciones pagadas a los trabajadores; y en Nueva Zelanda llegó a incluir el Seguro Obligatorio de automóviles. ¿Qué Seguridad Social es la mejor?, ¿son las cifras de la Seguridad las condicionantes de la opción ejercida por

cada país?, ¿es la opción de cada país la que condiciona las cifras de la Seguridad Social?, y de estar correlacionadas cifras y opciones, ¿cuál es el peso relativo de cada una de ellas? Confesemos que el tema es tan sugestivo como inútil intentar descubrir su solución. ¿Quiere a su esposa?, ¿Sí?, pues ahora explíqueme y convénczame de las razones de ello.

Conviene reflexionar antes de patrocinar la imitación de modelos ajenos. En Galicia, cuando se dice de unos hermanos el llevarse bien, surge la pregunta relativa a la herencia: ¿Partieron? En Chile, ¿cuántos años y pensiones llevan abonado con cargo a unos fondos capitalizados? Bien, en España, sin llegar a la capitalización, las Mutualidades con sus reservas estuvieron en la idea de crear un Banco propio, o utilizar aquéllas en una Entidad en la que pudieran alcanzar la mayoría de su capital social (¿No se recuerda el dichoso Banco Sindical?). Luego tuvieron que pagar, revalorizar e invertir en fondos públicos.

Y, si subsiste la crisis de empleo, ¿a partir de qué rentas los individuos van a constituir sus fondos de pensión, sustitutivos de la Seguridad Social, que asegure su vejez? Y si un proceso de inflación devalúa la renta ya obtenida a través de un fondo de pensiones ¿cabe actualizar aquélla?

¿Qué es mejor?: Fiscalidad actual con Fondo de Inversiones o Fiscalidad de futuro con Fondo de Pensiones.

Confesemos nuestras dudas dentro de una dialéctica de límites entre libertad individual y libertad social, en la que ambos adjetivos, individual y social, se reclaman el uno al otro. A partir del mayor peso que demos a uno u otro, habremos encontrado nuestra opción, pero no la razón de los otros.

3. Descripción económica global: el coste de las políticas públicas de pensiones para la tercera edad; referencia al significado económico de los principales beneficios conexos: atención sanitaria, prestación farmacéutica, servicios sociales conexos

98. Entre las muchas acciones de protección social que se desarrollan a favor de ciudadanos

concretos en los países occidentales, algunas están destinadas específicamente a los mayores; otras, aunque dirigidas también a los demás colectivos, tienen entre los mayores a sus principales beneficiarios; y naturalmente hay otras cuyos receptores rara vez son ancianos. Ejemplo de las primeras son las pensiones de jubilación, tema principal de este estudio, o las residencias de ancianos. La asistencia sanitaria pertenece al segundo grupo, ya que, aunque el acceso sea igual para todas las edades, *las necesidades no lo son*, y las personas mayores usan los servicios sanitarios en proporción mucho mayor. Por último, la protección a la familia, que se concentra en los hogares donde hay menores, afecta a los mayores en menor proporción que a otros estratos de la población.

Por ello, no resulta fácil deslindar el gasto dirigido a la vejez, y cualquier intento de estimarlo debe partir de una elección a priori de qué se considera relevante. El sistema diseñado para la Unión Europea, SEEPROS, incluye como función vejez sólo los gastos explícitamente dirigidos a las personas mayores. Sin embargo, han tenido que hacer *algunas correcciones* para hacer mínimamente comparables los datos de países que cubren una misma situación a través de mecanismos distintos. En algunos países de la Unión Europea los pensionistas de invalidez, al cumplir la edad de jubilación, pasan a ser considerados jubilados, y sus pensiones contabilizadas como tal; en cambio en España las pensiones de invalidez son vitalicias, y de hecho, como veremos, la mayoría de los pensionistas podrían por edad ser jubilados. Para evitar esta distorsión, SEEPROS cuenta como función vejez los gastos en pensiones de invalidez de mayores de 65 años.

Sin embargo, no se sigue el mismo criterio para las prestaciones de supervivencia; una pensión de viudedad no se incluye en «función vejez» aunque su beneficiario tenga ochenta años. Tampoco se incluyen en esta función las prestaciones sanitarias percibidas por los mayores, pero sí los servicios sociales dirigidos específicamente a ellos.

Con estas matizaciones, la *estimación de SEEPROS* es la mejor disponible sobre el coste de la protección a la vejez en España, ya que abarca no sólo a la Seguridad Social sino a cualquier otra entidad que lleve a cabo protección social.

Los datos y valoraciones aquí incorporados deben contemplarse junto a los que se incluyen en la Parte General de este Estudio, los cuales responden a metodología de elaboración distintas, a fuentes de conocimiento no idénticas y a conceptos en parte no coincidentes. Esa circunstancia confirma por sí misma alguna de las explicaciones expuestas en el Capítulo precedente acerca de la «crisis permanente», sean cuales sean sus circunstancias —las contradictorias incluso—, de la Seguridad Social. En todo caso —y al margen de legitimar la sospecha acerca de la pretendida exactitud de la canción de los números— permite apoyar en esa circunstancia el comentario de que las conclusiones que respectivamente motivan ambos no son necesariamente discrepantes.

99. Como puede apreciarse en el cuadro II, la *Seguridad Social* (entendida como unidad presupuestaria) es la entidad principal, puesto que sus gastos representan el 83% de lo destinado a vejez. Pero no es la única, e ignorar las acciones de protección llevadas a cabo por otros supone una infraestimación del esfuerzo nacional en protección a la vejez.

Cuadro II
GASTO EN PRESTACIONES PARA LA VEJEZ EN 1994, SEGUN ENTIDADES

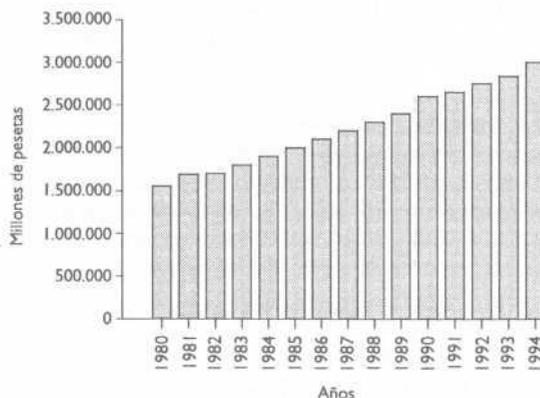
	Seguridad Social	Funcionarios	Otros
Total función vejez ...	4.011.797	458.911	306.261
Prestaciones sociales en dinero	3.944.673	458.201	246.234
Sustitución rentas	3.817.949	455.232	146.466
Otras prestaciones	126.724	2.969	99.768
Prestaciones en especie ..	26.382	710	26.224
Reembolsos por acción social	400	0	1.605
Suministro directo de acción social	25.982	710	21.627
Otros suministros directos	0	0	2.992
Otras prestaciones en bienes y servicios	40.742	0	33.803
Suministro directo de acción social	40.742	0	33.803

En 1994 el gasto en protección a la vejez así definido fue en España de 4.776.969 millones de pesetas, equivalente al 7,4% del PIB. La gran ma-

yoría de este gasto son prestaciones en dinero —pensiones— ya que el resto de las prestaciones orientadas a la tercera edad, aunque variadas y a veces muy visibles, tienen un gasto equivalente al 0,2% del PIB.

100. Como puede observarse en el GRAFICO que sigue, entre 1980 y 1994 se ha doblado, en pesetas constantes, el gasto en protección social a la vejez en España. El crecimiento se ha producido de forma continuada a lo largo de todo el periodo. Aunque en 1993 el ritmo de incremento fue el más bajo de todo el periodo (2,3%), en 1994 vuelve a crecer el gasto en más del 5% en pesetas constantes. Como tendremos ocasión de explicar más adelante, estas variaciones no responden más que en una pequeña parte a medidas discrecionales tomadas en el ejercicio en que se produce la variación. El gasto en protección a la vejez tiene una fuerte inercia y un largo plazo de maduración entre las variaciones en la normativa y sus efectos plenos sobre el presupuesto.

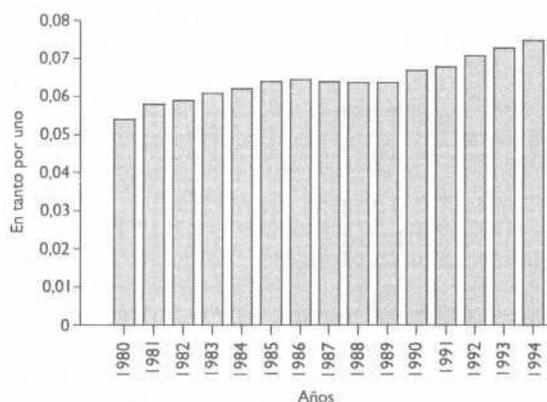
Gráfico 2
GASTO EN PRESTACIONES PARA LA VEJEZ EN PESETAS CONSTANTES DE 1986



Aunque el gasto en vejez haya crecido regularmente a lo largo de quince años, su peso relativo sobre el PIB ha dependido, fundamentalmente, de la evolución de éste. Entre 1980 y 1985 subió del 5,4% al 6,4%, ya que el Producto Interior estaba creciendo más lentamente que el coste de las pres-

taciones. En el resto de la década de los ochenta la expansión económica hizo que, a pesar del crecimiento en términos absolutos, no aumentara el peso relativo del gasto en protección por vejez. Por el contrario, durante la crisis de los noventa vuelve a incrementarse, hasta alcanzar el 7,4% del PIB en 1994 (Ver gráfico 3).

Gráfico 3
GASTO EN PRESTACIONES PARA LA VEJEZ COMO PORCENTAJE DEL PIB

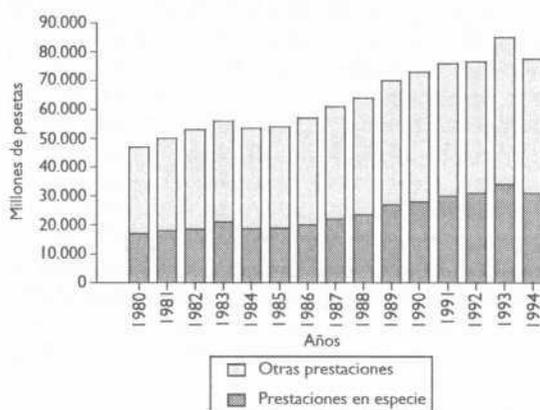


Los incrementos de gasto, por lo tanto, pasan casi desapercibidos durante las fases de rápido crecimiento económico, pero provocan graves preocupaciones cuando los ingresos no están aumentando. Sin embargo, el simple crecimiento económico no resuelve la financiación a medio plazo. Como hemos indicado, la mayor parte del gasto corresponde a pensiones contributivas, es decir, con cuantía que depende de las cotizaciones pasadas. Las etapas de crecimiento económico significan mayores cotizaciones en ese momento, pero también mayores gastos en el futuro.

101. Pero para entender el significado del gasto conviene ponerlo en relación no sólo con el PIB, sino también con la población mayor de 65 años. En 1980 el 10,9% de la población española tenía más de 65 años. Por ello, aunque en nuestro país se gastaba en protegerla un 5,4% del PIB, notablemente menos que otros países de lo que después sería la UE (salvo Portugal), la intensidad de protección no era muy inferior a la de Alemania o

Bélgica. El gasto por anciano equivalía al 49,6% del PIB per cápita, frente al 51,3% y el 52,8%, respectivamente, de aquellos países, en los que un gasto mayor debía atender a colectivos que representaban el 15,6% y el 14,4% de la población. Durante la década de los ochenta nuestro país envejeció más rápidamente que el resto de Europa, y el aumento de las prestaciones por vejez hasta un 6,4% del PIB no fue suficiente para compensar el crecimiento en la proporción de ancianos hasta el 13,5%, por lo que el gasto medio paso a ser un 47,3% del PIB per cápita. Mientras tanto en Alemania se mantuvo constante, a pesar de que el gasto relativo al PIB se redujo, porque no estaba aumentando la proporción de ancianos en el conjunto de la población disminuyó.

Gráfico 4
GASTO EN PRESTACIONES PARA LA VEJEZ EN BIENES Y SERVICIOS EN PESETAS CONSTANTES DE 1996



1. *El gasto en atenciones sanitarias y otras prestaciones de los ancianos*

102. Como hemos indicado más arriba, las cifras de SEEPROS no incluyen las prestaciones en asistencia sanitaria que reciben los ancianos. Dado el sistema contable de nuestros servicios sanitarios no hay (a diferencia de otros países, que se centran más en el receptor del servicio) datos directos sobre la parte del gasto que va a parar a cada tramo de edad, pero sí hay numerosos datos que mues-

tran la mayor utilización por parte de los mayores. La Encuesta de Morbilidad Hospitalaria indica que en 1991 (última fecha para la que se han publicado datos) los mayores de 65 años causaron 19,2 millones de estancias hospitalarias, algo más del 39% del total nacional, aunque representaban el 13,7% de la población. Es decir, *usan el hospital 2,9 veces más que el promedio de la población*. Esto se debe por un lado a que se les envía allí con mayor frecuencia —representan el 25,8% de todas las altas—, y, una vez ingresados, su estancia es más larga que la media debido a lo complicado de sus patologías.

Resultados parecidos se obtienen de la Encuesta Nacional de Salud de 1993, elaborada por el Centro de Investigaciones Sociológicas y el Ministerio de Sanidad, aunque en general las respuestas de los interesados reflejan menor uso de los servicios que lo que muestran los datos administrativos, quizá porque las personas mayores más necesitadas de atención sanitaria no están en condiciones de responder a cuestionarios. Un 10% de las personas de 65 a 74 años, y un 13% de las de más edad indican que estuvieron ingresadas en los últimos 12 meses, frente a un 8% de la población en general. El promedio de días que permanecieron ingresados es de 20 para los de 65 a 74 años, y de 18 para los de más de esa edad, frente a 13 días para el promedio de la población. La utilización de los servicios no hospitalarios es también mayor; un 35% de los mayores de 65 años declaran haber visitado al médico en las últimas dos semanas, frente al 23% del promedio de la población. Consumieron medicamentos en la últimas dos semanas un 70% de las personas de 65 a 74 años y un 76% de las de más de 75 años, frente a un 45% del promedio. En este caso el mayor consumo se ve acompañado de una mayor intensidad de la protección, ya que la gran mayoría de los mayores, siendo pensionistas, no pagan nada por los medicamentos, mientras que los activos aportan el 40% del importe.

Puede estimarse que las personas mayores generan alrededor del 40% de todo el gasto social sanitario. Esto equivale, para 1994, a 1.264.000 millones de pesetas y representa un 26,5% adicional respecto a la cifra estimada por SEEPROS de gastos en «función vejez».

103. También puede estimarse que las pensiones de *viudedad* percibidas por mayores de 65 años generaron un gasto total en 1994 de 1.068.000 millones de pesetas. Por lo tanto, una definición más amplia de gastos en protección a los ancianos, que incluyera no sólo jubilación y servicios sociales específicos, sino también la asistencia sanitaria y las otras pensiones percibidas por mayores de 65 años nos llevaría a estimar el gasto total en 7.109.000 millones de pesetas en 1994, lo que equivale a un 11% del PIB.

2. El gasto en pensiones

104. Como hemos indicado, la Seguridad Social no es la única, pero sí la principal entidad encargada de dar prestaciones a los ancianos, por lo que sus cifras merecen un análisis más detallado. En el proyecto de presupuestos para 1995, se estimó un gasto en pensiones de 6,4 billones de pesetas, de los que 6,2 son para prestaciones contributivas y el resto no contributivas. (Antes de que el proyecto se convirtiera en Ley ha sido necesario revisar al alza la estimación en 45.000 millones de pesetas, por desviaciones en la inflación). Añadiendo otros tipos de pensiones, el gasto se situaba en el 11% del PIB en 1993; sin embargo, en la década de los sesenta no llegaba al 3%. En los últimos diez años, el incremento medio anual ha estado en torno al 12% en términos nominales.

No todas estas pensiones se destinan a la protección específica por vejez, es decir, a la jubilación. En el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995, las pensiones de jubilación se estiman en 3.440.503 millones, un 54% del total de gasto. Sin embargo, como hemos indicado, referirnos exclusivamente a la jubilación sería ignorar a una buena parte de las pensiones de ancianos. *El 73% del gasto en viudedad y el 52% del de invalidez, e incluso parte del de orfandad, va destinado a perceptores mayores de 65 años*. Estas prestaciones son vitalicias y no se transforman en pensiones de jubilación al cumplir una determinada edad sus beneficiarios. Por ello analizaremos primero el conjunto del gasto en pensiones, para centrarnos después en la jubilación.

105. Hay distintos modelos que pueden ayudar a estudiar el gasto en pensiones. Para analizar la importancia relativa del gasto en una prestación respecto a otras magnitudes, resulta útil el desglose utilizado en distintos estudios de la OCDE. A continuación incluimos una breve explicación del mismo, acompañada de la estimación de cada variable para la pensión de jubilación de la Seguridad Social en 1993, realizada por CRUZ ROCHE.

El peso relativo del gasto en jubilación sobre el PIB (4,57%) es igual al producto de:

- La tasa de envejecimiento (14,34%), definida como porcentaje de la población que es mayor de 65 años

- La tasa de cobertura (54,43%) definida como el número de pensiones por cada cien personas mayores de 65 años

- La tasa de intensidad (58,54%) definida como la relación entre la pensión media y el PIB per cápita

Un aumento del gasto, si es inferior al ritmo de envejecimiento, no dará lugar a mayores niveles de protección. Así entre 1985 y 1991 la pensión media pasó de ser del 60,7% del PIB per cápita a ser del 54,3%.

Para estudiar la variación año a año, podemos acudir a la simple descomposición factorial de esa variación; puesto que el gasto total es el resultado de multiplicar el número de pensiones por la pensión media, las variaciones de estos factores determinan el del gasto. La evolución de la pensión media se ha dividido a su vez en revalorización y «otros efectos». Cada uno de ellos será explicado en un apartado.

La presentación formal de esta descomposición se ha realizado en otras publicaciones. El siguiente cuadro recoge el valor que ha ido tomando cada uno de estos factores.

3. Evolución del número de pensiones

106. Como se ve en el cuadro 12, el aumento del número de pensiones ha sido uno de los fac-

Cuadro 12
SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Descomposición del incremento del gasto de pensiones

Año	Incremento gasto total %	Núm. Pensiones Incrém. %	Revalorizaci. (%)	Otros efectos %*
1982	19,05	4,56	9,40	4,1
1983	20,74	4,56	12,60	2,5
1984	17,52	3,91	8,00	4,7 ¹
1985	13,36	2,67	7,00	3,2 ²
1986	13,60	2,76	8,00	2,4 ³
1987	9,93	2,95	5,33	1,4 ⁴
1988	11,49	3,01	5,30	2,8
1989	12,80	2,58	7,55	2,2 ⁵
1990	13,57	2,57	9,21	1,4
1991	11,71	2,60	7,05	1,7 ⁷
1992	11,79	2,55	6,16	2,7 ^{6 y 7}
1993	11,17	4,00	5,10	1,7 ⁷
1994 Pto.	8,55	1,97	3,50	2,9
1995 Pto.	8,43	1,88	4,50	1,8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

* Efectos de la variación entre la pensión media entre las altas y bajas de pensiones y primeros pagos de las altas, además de:

¹ Efecto de una paga extraordinaria adicional en el Régimen Especial Agrario.

² Efecto del crecimiento en la pensión media por incorporarse a ésta la protección a la familia por esposa.

³ Variación de la pensión media por el efecto acumulativo de la Ley 26/1985.

⁴ Efecto de igualar la secuencia de pagos de RENFE. Se contabilizan sólo 13 mensualidades.

⁵ Contiene el efecto de una paga adicional a los Regímenes Agrario, Hogar y Autónomos.

⁶ Contiene el efecto de una paga adicional a los Regímenes de Hogar y Autónomos.

⁷ Integración colectivos importantes:

En 1991: ONCE.

En 1992: ITP.

En 1993: MUNPAL:

tores más importantes del crecimiento del gasto. Este aumento se ha debido, en primer lugar, al envejecimiento no sólo para las pensiones de jubilación, sino también para las demás. Aunque se puede ser pensionista de viudedad o invalidez a cualquier edad, la probabilidad depende de los años que uno tenga; son viudas algo menos del 4% de las españolas de 45 a 49 años, pero más del 52% de las mayores de 70 años.

Por tanto, cualquier incremento del número de personas mayores se traduce, en condiciones nor-

males, en otro del de pensiones. En España cada vez hay más ancianos; como esto se debe fundamentalmente a que ha disminuido la mortalidad, es una buena noticia, independientemente del efecto que tenga sobre el gasto público.

Pero no sólo han intervenido factores demográficos. Entre 1975 y 1981 la población española mayor de 65 años creció un 19%, y el número de pensiones pagadas por la Seguridad Social, un 35%; entre 1981 y 1991 los aumentos fueron un 26% y un 37% respectivamente. Por lo tanto, ha habido un incremento de la tasa de cobertura, por motivos que veremos al final de este epígrafe.

Aparte de las incluidas en la Seguridad Social, en la década de los ochenta se produjo un aumento del número pensiones a través de modalidades de nueva creación (no recogidas en el cuadro 12): las pensiones especiales de guerra y el subsidio de la LISMI (que sin ser una pensión, funciona como tal, y también tiene muchos perceptores ancianos). Ambos tuvieron un número de beneficiarios mucho mayor que el previsto por la Administración cuando se pusieron en marcha. Por el contrario, las pensiones no contributivas (creadas ya en la década de los noventa) tienen una trayectoria moderada, al menos con la actual interpretación de los criterios sobre quién tiene derecho.

Por lo tanto, las modalidades de pensión creadas en los últimos diez años parecen haber entrado en una fase de estabilidad; las derivadas de la guerra, por motivos demográficos, deberán empezar a declinar.

También las de Seguridad Social han moderado su crecimiento, si las consideramos en conjunto, sin sobrepasar ahora el ritmo marcado por el envejecimiento. En los años noventa, el número de personas de más de 65 años está aumentando alrededor del 2,3% cada año; las pensiones contributivas de la Seguridad Social crecieron un 2,2 entre abril de 1994 y el mismo mes de 1995. Las pensiones de jubilación crecieron por encima de la media (2,8%) y las de invalidez por debajo de ésta (1%), probablemente como consecuencia de la sustitución que se produce entre ambos tipos de pensiones. Puesto que en la actualidad es más difícil obtener una prestación de invalidez que a comien-

zos de los años ochenta, el número de éstas crece más despacio que la población potencialmente perceptora; pero esos perceptores acaban generalmente convirtiéndose en pensionistas de jubilación pocos años más tarde, por lo que esta prestación crece ahora más deprisa que hace diez años.

107. El rápido crecimiento de las pensiones de Seguridad Social en el pasado y su moderación actual es el resultado, aparte de la demografía, de varios factores operando conjuntamente:

- La maduración del sistema
- Las variaciones en la normativa sobre acceso a la pensión
- Cómo se usan las posibilidades que ofrece una determinada normativa

Se conoce por *maduración* de un sistema de pensiones contributivas el proceso en el tiempo por el que una causa —el establecimiento de una pensión proporcional a lo cotizado— llega a surtir pleno efecto —los ancianos tienen la pensión correspondiente a haber cotizado toda su vida laboral—. El paso no se produce de golpe, sino gradualmente: cada vez mayor proporción de los potenciales beneficiarios tienen detrás carreras completas de cotización y disponen por tanto de plenos derechos. Esto hace que a lo largo del tiempo aumente el número de pensiones y la cuantía media. Con frecuencia se olvida el larguísimo desfase que en un sistema de pensiones puede haber entre un factor de cambio y su efecto.

Por ejemplo, todavía en toda la década de los ochenta el número de mujeres pensionistas de viudedad ha estado creciendo por encima del 4% anual, aunque el número de viudas sólo aumentaba al 0,8%. Esto se debe a que cambios normativos en los años sesenta y aumentos en el porcentaje de los trabajadores que de hecho están afiliados, han conducido a que una elevada proporción de las nuevas viudas obtengan pensión; pero eso afectó menos a las viudas más ancianas, que con frecuencia perdieron a su cónyuge hace más de treinta años. Puede estimarse para 1992 que el 83% de las viudas de menos de 60 años tienen pensión de la Seguridad Social, el 76% de las de sesenta y tantos y el 73% de las de más de 70 años. A medida

que fallecen estas últimas, el colectivo de viudas se renueva con otras que tienen pensión con mayor frecuencia; por tanto el número de pensionistas crece más deprisa que el colectivo potencial.

El proceso de maduración explica buena parte del crecimiento en los años setenta, ya que previamente había muchos ancianos que habiendo trabajado, no habían estado afiliados, y carecían de pensión. Sin embargo, el proceso de maduración del sistema de pensiones está probablemente casi completo en cuanto a número de pensiones, en lo que se refiere a su configuración general.

Ahora tienen que «madurar» los efectos de cambios posteriores en la normativa, en particular los de la Ley 26/1985, cuyo período transitorio acabó este año. El aumento de los años exigidos para causar pensión de jubilación introducido en dicha norma afecta sobre todo a las mujeres, dado que suelen tener una integración más precaria en el mercado laboral. Por ejemplo, de 1989 a 1993 los jubilados varones aumentaron al 3,8% anual, y las jubiladas al 1,6%. En 1994 el incremento fue de 3,3% para los varones y 1,4% para las mujeres. La proporción de ancianas con pensión de derecho propio está disminuyendo.

Aunque no cambie la normativa, puede variar el uso que se hace de ella, bien por cambios en el mercado de trabajo, bien por cambios en el rigor con que se aplican los aspectos discrecionales del sistema. A principios de la década de los ochenta, el principal motivo de crecimiento de las pensiones eran las solicitudes de invalidez. Las medidas que se tomaron dieron lugar a que las 166.000 nuevas pensiones de invalidez reconocidas en 1983, bajaran hasta un mínimo de 77.500 alcanzado en 1989. Restringida esa modalidad, a finales de los ochenta y principios de los noventa un factor importante fue el aumento de las jubilaciones anticipadas.

Aunque la normativa que permite la jubilación anticipada no sólo no es nueva, sino que se arrastra como excepción desde 1967 (los afiliados después de esa fecha no pueden en general jubilarse anticipadamente), se hace un uso cada vez más intenso de este mecanismo, probablemente por las dificultades del mercado de trabajo. Sin embargo, como ha señalado CRUZ ROCHE, en los años favorables en términos

de creación de empleo, el número de jubilaciones anticipadas no disminuye, sino que se estanca, para volver a crecer en las épocas desfavorables. Esto pone de manifiesto que existe un fuerte componente estructural en el recurso a la jubilación anticipada. El número de jubilados entre 60 y 64 años ha pasado de 266.700 en 1991 a 319.500 tres años más tarde.

4. La revalorización

108. Como puede apreciarse en el cuadro 13, el factor más importante de crecimiento de gasto nominal ha sido la revalorización. Además, es el único factor susceptible de control a corto plazo, dada la relativa discrecionalidad de nuestra normativa. Como puede apreciarse en el cuadro, la subida media de las pensiones existentes el ejercicio anterior quedó por debajo de la inflación en cinco de los años estudiados, y superior en los otros ocho. En conjunto, pues, las pensiones subieron más que los precios; pero en este porcentaje de revalorización se incluyen también las subidas de mínimos, muy marcadas en 1990 y 1991.

Cuadro 13
REVALORIZACION MEDIA DE LAS
PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	% Revalorización	% Incremento IPC media anual	Diferencia
1982	9,40	14,40	-3,00
1983	12,60	12,20	+0,40
1984	8,00	11,30	-3,30
1985	7,00	8,80	-1,80
1986	8,00	8,80	-0,80
1987	5,33	5,20	+0,13
1988	5,30	4,80	+0,50
1989	7,55	6,80	+0,75
1990	9,21	6,70	+2,51
1991	7,05	5,9	+2,15
1992	6,16	5,90	+0,26
1993	5,10	4,60	+0,50
1994	3,50	4,70	-1,20**
1995	4,40	4,5*	

Fuente: Elaboración a partir del cuadro 2.

* Previsiones.

** Nueve décimas de la desviación se compensaron en la revalorización de 1995, cobrándose el importe atrasado correspondiente a 1994.

Por el contrario, *las pensiones situadas por encima de la media apenas han mantenido su poder adquisitivo*, ni siquiera en las etapas de revalorizaciones más altas. Así, una pensión reconocida en 1985 con 80.000 pts/mes ingresaría en 1992, después de revalorizar, 120.460 pts, 2.000 menos de las necesarias para mantener el mismo valor en términos reales. Si la pensión hubiera sido de 178.000 en 1985, siete años más tarde su poder adquisitivo se habría reducido en un 13%, al resultar afectada por el tope máximo. En cualquier caso, como la gran mayoría de las pensiones son modestas, los «ahorros» en los tramos altos han tenido escaso efecto en el gasto total.

En los últimos tiempos la revalorización de pensiones se ha visto sometida a pactos que han implicado (salvo un breve período entre dos acuerdos) que cada año se revalorice según el incremento «esperado» del IPC (diciembre sobre diciembre), más las desviaciones sobre lo esperado que se hayan producido el año anterior. Esto lleva a una indexación, aunque algo desajustada en el calendario, dado lo poco realistas que están mostrando ser las expectativas oficiales. Así, para 1995, resulta muy improbable que la inflación se limite a un 3,5%, por lo que los pensionistas están acumulando una desviación que, según los acuerdos actuales, deberá compensarse en la revalorización de 1996.

Aunque la revalorización es el factor más importante de la evolución del gasto a corto plazo, *su efecto es mucho menor cuando consideramos períodos más largos*. Como veremos a continuación, el colectivo de beneficiarios se renueva continuamente con la incorporación de nuevas pensiones cuya cuantía depende de los salarios, y el fallecimiento de otros cuya prestación habrá sido revalorizada, de promedio, en veinte ocasiones. Si en años anteriores se ha acumulado un fuerte desfase entre pensiones y salarios, esta sustitución da lugar a mayores incrementos de la cuantía media de las pensiones. Las revalorizaciones bajas retrasan el crecimiento del gasto en pensiones, pero éste acaba aflorando a través del «efecto sustitución» del que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe.

5. Otros factores que condicionan el importe de la pensión media: el efecto de las pensiones nuevas

109. En 1984, 1989 y 1992 se ajustó el número de pagas al año que cobran los distintos regímenes, lo que equivale en la práctica a una subida de los importes mínimos, dentro del proceso de sistematización a que nos hemos referido anteriormente. En otros años hubo ajustes contables.

Además de estos ajustes ocasionales, la *pensión media* sube de manera continua, más allá de las revalorizaciones, porque los nuevos pensionistas tienen pensiones más altas que los que fallecen. A esto se denomina efecto sustitución. En el cuadro aparece cuantificado, en una primera aproximación, a través de sus dos componentes principales.

El efecto sustitución depende de la cuantía de las nuevas pensiones y de las que causan baja, y es posible estimar por separado cada uno de los dos factores. El importe de las que causan baja viene a coincidir con la pensión media de los más ancianos, y refleja una situación histórica, tanto de cuantías inicialmente reconocidas como de revalorizaciones acumuladas; cuanto más bajas hayan sido, mayor el efecto sustitución. Como puede apreciarse en la segunda columna del cuadro 14, en los últimos años la baja de pensiones ha contribuido a elevar cada año la pensión media alrededor de medio punto porcentual. Esto se produce porque cada año causan baja entre un 4,5 y un 5% de las pensiones, y la cuantía de éstas es, de promedio, entre un 10 y un 11% inferior al promedio.

El efecto de las nuevas pensiones sobre la media ha causado un incremento de más de un punto porcentual en todos los años estudiados, salvo uno. Desde 1985, en cada ejercicio se incorpora entre un 7 y un 8% de nuevas pensiones; con anterioridad el porcentaje era superior. Estas incorporaciones tienen una cuantía media que excede de la del conjunto entre un 12 y un 20% desde 1986, fecha en que comenzó a notarse los efectos de la reforma de 1985. En 1984, y posiblemente como consecuencia de las subidas en los salarios de cotización anuales, las nuevas pensiones llegaron a ser superiores en un 32% a las existentes, lo que provocó un aumento del 2,7% de la pensión media. La reforma de 1985 redujo las nuevas pensiones

Cuadro 14
INCREMENTO DE LA PENSION MEDIA
POR EL EFECTO SUSTITUCION TODAS
LAS PENSIONES

Años	Efecto de las altas %	Efecto de las bajas %	Efecto total %
1980	1,11	0,65	1,76
1981	1,83	0,47	2,30
1982	2,09	0,38	2,46
1983	1,80	0,31	2,12
1984	2,68	0,40	3,08
1985	1,91	0,58	2,50
1986	1,38	0,50	1,88
1987	1,30	0,47	1,77
1988	1,47	0,45	1,91
1989	1,13	0,45	1,58
1990	0,88	0,54	1,41
1991	1,06	0,50	1,56
1992	1,17	0,53	1,70
1993	1,18	0,50	1,68
1994	1,23	0,58	1,81

Fuente: Elaboración propia, con datos del Boletín de Estadísticas Laborales del M.º de Trabajo y Seguridad Social.

de jubilación e invalidez para el Régimen General en torno a un 12% y permitió que el incremento del gasto por el efecto sustitución se redujera progresivamente a partir de 1986. Sin embargo, en la década de los noventa vuelve a incrementarse, aunque suavemente. A ello han contribuido sobre todo la mayor cuantía de las nuevas altas a partir de 1990, como veremos al hablar de la jubilación, pero también una renovación más rápida a través de las bajas. El colectivo de pensionistas, cada vez más envejecido, tiene mortalidad creciente, y esto ayuda a moderar el número total de pensionistas; pero como los que fallecen tienen pensiones más bajas, el efecto sobre el gasto es menor.

6. Pensiones de jubilación

110. Para las pensiones de jubilación el aumento de pensión media por el efecto sustitución es algo más fuerte que en otras, como puede apreciarse comparando el cuadro 6 con el 5. Esto se debe a que están más condicionadas por las contribuciones pasadas, ya que una menor proporción

de ellas recibe la cuantía mínima. Las nuevas pensiones de jubilación reconocidas en 1994 tenían un importe medio superior en un 22% al promedio de las existentes. La cifra es superior a la de los cuatro años anteriores, en que estuvo por debajo del 19%. Esto puede ser indicativo de que los efectos de la reforma de 1985 empiezan a estar ya incorporados al sistema.

Cuadro 15
INCREMENTO DE LA PENSION MEDIA
POR EL EFECTO SUSTITUCION
JUBILACION

Años	Efecto Altas %	Efecto Bajas %	Total %
1985	3,16	0,72	3,89
1986	2,20	0,63	2,84
1987	1,90	0,61	2,51
1988	2,20	0,60	2,81
1989	1,70	0,61	2,30
1990	1,33	0,63	1,96
1991	1,40	0,66	2,06
1992	1,46	0,67	2,13
1993	1,45	0,62	2,07
1994	1,69	0,71	2,39

Fuente: Elaboración propia, con datos del Boletín de Estadísticas Laborales del M.º de Trabajo y Seguridad Social.

111. La cuantía de las nuevas pensiones depende de la legislación vigente en el momento, y de las cotizaciones pasadas que acrediten los nuevos beneficiarios. Sólo a través de ellas puede un cambio en la normativa (por ejemplo, cuántos años se tiene en cuenta para calcular la base) afectar al gasto. La variedad de pensiones existentes en la actualidad hace imposible un examen pormenorizado de cada una de ellas. Nos centraremos en las nuevas pensiones, no sujetas a mínimos, de jubilaciones del Régimen General. Este tipo de pensiones depende de cuánto haya cotizado cada uno, y de la fórmula que se le aplique.

Entre las pensiones que hoy tiene la Seguridad Social, poco más de la mitad procede de regímenes en los que se cotiza en función de los ingresos de cada uno. El resto son de Regímenes Agrario, Autónomo, Hogar o SOVI, donde se cotizó por bases fijas y se obtienen casi siempre pensiones mínimas. Pero de los actuales cotizantes, el 70% está en el Régimen General, donde la base de cotización se

aproxima más a la remuneración real. En éste existen topes máximos y esto hace que una parte —alrededor de un 6%— del total de la remuneración declarada no cotice; aparte claro está de los posibles fraudes. Por otro lado, los que cotizan por el máximo se verán, previsiblemente, afectados por el tope de pensiones. En cualquier caso, la gran mayoría de los trabajadores del Régimen General cotizan por la totalidad del salario declarado.

La fórmula aplicada para calcular la pensión equivale a:

$$BR \times (15+n) \times 2\%$$

Donde:

— **BR** es la Base Reguladora, promedio de los salarios por los que se ha cotizado durante los últimos 8 años, actualizándose los 6 primeros a su valor real de 24 meses antes de la jubilación.

— **n** es el número de años cotizados, con un máximo de 35 y un mínimo de 15.

La edad teóricamente requerida es la de 65 años; pero los que ya estaban afiliados en 1967 mantienen su situación anterior, que generalmente les permite jubilarse a partir de los 60, si bien con una reducción del 8% por cada año de anticipación. En la práctica, dos tercios de los que se jubilan en el Régimen General no esperan a cumplir los 65 años (alrededor de un 6% se jubila antes de los 65 pero sin que se le reduzca la pensión, porque trabajaba en profesiones que tienen establecida una edad legal más baja).

112. Se ha estimado (BARRADA) que un trabajador que hubiera tenido un empleo regular de tipo medio durante toda su vida, y se jubilara en 1990 a los 65 años, habrá obtenido una pensión equivalente al 90% del salario del año anterior; esta proporción sube al 97% si consideramos las cotizaciones que se ahorra.

Sin embargo, las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General que se reconocieron en 1992 tuvieron un importe medio de 78.100 ptas/mes, algo menos de 1,1 millones al año. Esto equivale —en cómputo anual— al 65% del salario medio de coti-

zación, bastante lejos del 90% que teóricamente se obtiene. ¿Cómo se reconcilia esta diferencia?

— Algunos no tienen carreras completas. En 1992, un 27% de los nuevos jubilados acreditaba menos de 35 años de cotización; puede estimarse que esto reduce la pensión media en un 5%. Si, como parece, las estadísticas de altas al Régimen General incluyen jubilados del SOVI (que cotizaron muy poco), el efecto sería mucho mayor.

— Pocos esperan a los 65 para jubilarse: en los primeros meses de 1994, sólo el 31%. En la mayoría de los casos, cada año de adelanto rebaja la pensión en un 8%. Puede estimarse que esto reduce la pensión media total en un 20%.

— Bastantes llegan a la jubilación tras haber estado en paro, por lo que tienen bases de cálculo más bajas que el salario medio de cotización.

— Por otro lado, la existencia de cuantías mínimas incrementa algo la pensión media; para el conjunto de los jubilados en 1993, este complemento equivale al 5,5% del gasto total, pero para el Régimen General debe ser menor (no se han publicado datos desglosados). A su vez, el tope máximo reduce algo la cuantía media, pero probablemente el efecto es muy pequeño, no sólo porque afecta a poca gente, sino porque la base máxima de cotización pone ya un límite al importe que puede generarse de acuerdo con la fórmula citada.

En resumen, las pensiones nuevas son más bajas de lo que cabría esperar, debido sobre todo a la jubilación anticipada. Aun así, son bastante más altas que las medias; a través del efecto sustitución van a seguir transmitiendo en los próximos años al sistema de pensiones las subidas de salarios de la etapa anterior.

Además del efecto sustitución se producen en las pensiones otros deslizamientos, por subida de la cuantía después de ser ya pensionista. Por ejemplo, los menores de 65 años que cobren el mínimo tendrán un considerable aumento, aparte de la revalorización, en la fecha en que alcancen esa edad. Estos desplazamientos parecen estar causando una subida de la pensión media en torno al 0,3% anual.

4. La edad de retiro y su adaptabilidad en los sistemas y subsistemas públicos de pensiones

1. Determinación de la Edad de Jubilación

113. «En el informe Beveridge se señala que el problema de la pensión de ancianidad es el más importante y en este aspecto el más difícil de cuantos problemas afronta la Seguridad Social. Uno de sus condicionantes, la edad de jubilación, ejerce una profunda repercusión en el equilibrio de la economía, en el nivel de empleo y, desde luego, en la conciencia de integración social».

Para fijar la edad normal de jubilación se parte no sólo de la previa elección en función de los años de trabajo o de la invalidez generada por ellos, sino también de otras consideraciones sólo aparentemente secundarias. Entre ellas, la proporción existente entre las personas de edad avanzada y la población activa, las posibilidades de vida a partir de ciertas edades, el nivel de empleo, el coste de posibilidades de distribución de la carga financiera de las pensiones y otras de semejante naturaleza.

La edad más frecuente de jubilación en los países de la Unión Europea es la de 65 años (ver Capítulo Undécimo).

Sin embargo, a pesar de que por el Derecho Comparado se ha podido observar que los 65 años es la edad normal de jubilación, no es extraño afirmar, igualmente, que no existe una edad típica perfecta para acceder al derecho a la pensión de jubilación, sino que aquella tendrá que venir determinada históricamente por la resultante obtenida de la suma de factores que sobre ellos operan; algunos, ajenos a la propia política de Seguridad Social (empleo, situación de la economía nacional, participación financiera del Estado) y, en particular, ajenos a la propia política de protección a la tercera edad (en estos años de crisis se ha debatido e intentado establecer una edad de jubilación forzosa finalmente rechazada).

En el capítulo primero, se enumeran las distintas pensiones públicas existentes en España y paralelamente se describen las diversas exigencias y los

diferentes comportamientos de los sistemas y subsistemas de pensiones públicas.

Según se desprende de lo dicho anteriormente, una de las características de la previsión social en España es la dispersión de regímenes y las diferentes formas de protección, que afectan a la pensión de jubilación, aunque puede afirmarse que con carácter general la edad de jubilación se establece a partir de los 65 años.

En cualquier caso, lo que difícilmente se justifica es el diferente tratamiento de los distintos colectivos asegurados, cuando tales diferencias no responden a condicionamientos objetivos. Se manifiestan en este aspecto las distorsiones protectoras entre los Regímenes de Pensiones Públicas.

114. La edad normal de jubilación se suele definir como la edad mínima a partir de la cual se puede percibir la pensión de vejez (si se acreditan un mínimo de condiciones requeridas). Es decir, sería aquella edad a partir de la cual la mayoría de los asegurados, sujetos a un régimen determinado, empiezan a disfrutar de su pensión de vejez. Como ya se ha indicado anteriormente en la mayoría de los países la edad normal de jubilación es la de 65 años, y en algunos a la mujer se la concede a la edad de 60 años.

115. Según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, «la jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad». Esta medida afecta a todos los funcionarios tanto civiles como militares, es decir, a aquellas personas que están sometidas por Ley a un régimen estatutario. El día en que el funcionario alcanza la edad establecida deja de prestar, obligatoriamente, sus servicios a la Administración. La pensión le será reconocida y abonada por el Sistema de protección social al cual haya estado adscrito, bien Régimen de Clases Pasivas, bien Régimen General de la Seguridad Social. En este punto, conviene hacer una observación que confirma el distinto tratamiento que reciben los ciudadanos según estén encuadrados en uno u otro sistema de protección pública. Para los funcionarios dependientes del Régimen de Clases Pasivas, la pensión por retiro no es siempre incompatible con per-

cibir un salario por el trabajo, mientras el adscrito al Régimen General de la Seguridad Social, para ejercer otra actividad, deberá dejar en suspenso el cobro de la pensión.

En el capítulo destinado a la edad de Retiro de las personas amparadas por el Régimen de Clases Pasivas se detallarán las distintas situaciones.

Sin embargo, conviene citar aquí que sobre la jubilación *automática o forzosa* existen múltiples sentencias tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo y puede, en resumen, afirmarse lo que a continuación se expresa:

A) Se considera inconstitucional la disposición que establezca la incapacitación para trabajar a una edad determinada y de forma directa e incondicionada la extinción de la relación laboral a esa edad. En cualquier caso se dice:

a) La incapacitación generalizada para trabajar basada en una presunción de ineptitud *iuris de iure* carece de base constitucional, pues afecta a la raíz misma del derecho al trabajo entendido como libertad de trabajar, anulando de hecho su contenido social.

b) La más reciente política de protección a la tercera edad propugna la voluntariedad y progresividad de la jubilación, rasgos contrarios a los de la *jubilación forzosa*. Las reiteradas propuestas en pro de la edad de jubilación no van dirigidas a la fijación de una edad de jubilación fijada por la legislación de la Seguridad Social.

c) El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar (contenido esencial mínimo); supone también el derecho de todos a un puesto de trabajo que en el aspecto individual se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto, si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a no ser despedidos sin justa causa. En su dimensión colectiva implica un mandato a los poderes públicos para que se lleve una política de pleno empleo.

B) La jurisprudencia contempla, sin embargo, la posibilidad de la *jubilación forzosa acordada en Convenio Colectivo* y como resultado de una política de empleo. Así se manifiesta al decir:

a) La política de empleo basada en la jubilación forzosa es una política de *reparto o redistribución del trabajo* y como tal supone la limitación del derecho al trabajo (en el sentido de un puesto de trabajo, se entiende) de un grupo de trabajadores para garantizar el derecho (en ese mismo sentido) a otro grupo... Esa política de empleo supone una limitación justificada de un derecho individual. Esa limitación resulta justificada, si se garantiza que con la misma se proporciona una oportunidad de trabajo a la población en paro, por lo que no podrá suponer en ningún caso, una amortización de puestos de trabajo. Por otra parte que tal limitación ha de ser objeto de compensación y es patente el especial relieve que cobra la mejora de los sistemas de Seguridad Social.

b) Cabe dentro del ámbito de la negociación colectiva, la *posibilidad de la jubilación forzosa*, siempre que se mantenga la compensación individual y que sea contemplada en el marco de un reparto de trabajo. En este sentido conviene traer aquí dos precisiones:

- Del texto constitucional no se deriva expresa o implícitamente ningún principio que con carácter general substraiga a la negociación colectiva las condiciones del ejercicio de los derechos fundamentales. Si la jubilación forzosa dentro de *determinadas condiciones* resulta posible, quiere decirse que no vulnera ningún precepto constitucional tanto cuanto sea establecida por Ley como cuando lo sea por Convenio Colectivo.

- La autonomía colectiva no puede anular la autonomía individual, pues ésta, garantía de la libertad personal, ha de encontrar un margen de actuación incluso en el ámbito de la empresa. Pero la satisfacción de una serie de intereses individuales se obtienen por sus titulares a través de la *negociación colectiva*, lo cual no sólo *no es incompatible con ámbitos de actuación personal*, sino que los asegura.

2. La Edad de Retiro en la Seguridad Social

116. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 establece que la edad mínima para la percepción de la pensión será de 65 años, si bien podrá rebajarse en aquellas *actividades profesionales* en las

que por su índole o naturaleza, así se considera precedente.

Se recoge lo dicho anteriormente en los siguientes artículos del nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social:

A) *Edad mínima de jubilación con carácter general*

Art. 161.1.a) «Haber cumplido sesenta y cinco años de edad».

B) *Reducción de la edad de jubilación sin limitación de derechos. Por trabajos penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres.*

117. Art. 161.2. «La edad mínima a que se refiere el apartado a) del número anterior podrá ser rebajada por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en aquellos grupos de actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo mínimo de actividad que se establezca».

Esta postura legal está plenamente justificada desde el punto de vista de la especial dureza en que han de desarrollarse los trabajos en determinadas actividades laborales, lo que provoca o puede provocar un envejecimiento prematuro de los trabajadores ocupados en ellos, como de un plano de peligrosidad en base a las aptitudes físicas, por ejemplo reflejos, que requieren el desarrollo normal de determinadas profesiones, peligrosidad que puede trascender tanto al propio trabajador como a terceros.

a) *Aplicación a Regímenes Especiales.*

Los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar, Minería del Carbón, contemplan la reducción de la edad de jubilación. De todas formas las excepciones se basan en el precedente histórico: Estatuto del Montepío Marítimo Nacional de 1951, Estatutos de las antiguas Mutualidades Laborales del Carbón, que permitían la jubilación a los cincuenta y cinco años.

Excepcionalmente también se producen jubilaciones anticipadas en algunos otros regímenes por ejemplo en el General y en el de Trabajadores Autónomos. La razón está en que las regulaciones del tema en las normas del mar y del carbón, disponen su aplicación al trabajador marino o minero cualquiera que sea el régimen por el que se jubilen.

También existe en el Régimen de Trabajadores Autónomos semejante beneficio, reconocido de manera directa a los «socios trabajadores de Cooperativas de Producción de la Minería del Carbón».

b) *Ampliación de los beneficios a trabajadores del Régimen General amparados por el Estatuto Minero.*

A partir de la publicación del Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero se extiende el beneficio de la jubilación anticipada, mediante la aplicación de coeficientes reductores cuando concurren circunstancias de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad a los grupos profesionales incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social. En desarrollo del artículo 21 del referido Estatuto se dictó el Real Decreto 2366/1984, de 26 de diciembre, por el que se establecen las equivalencias entre las categorías profesionales de la minería del carbón y las de las demás actividades mineras, haciéndose así extensivo el sistema de jubilaciones anticipadas del Régimen Especial de la Minería del carbón al resto de las actividades mineras. También en el referido Real Decreto se procede a la revisión de los coeficientes asignados a determinadas categorías profesionales y se establece una graduación en los coeficientes en función de los riesgos existentes al personal de exterior del conjunto de las actividades mineras.

Según se manifiesta en el artículo 2.º I. «La edad mínima de sesenta y cinco años, exigida en el Régimen General de la Seguridad Social para tener derecho a la pensión de jubilación, se rebajará en un período equivalente al que resulte de aplicar el coeficiente que corresponda al período de tiempo efectivamente trabajado en cada una de las categorías y especialidades profesionales de la minería que se especifican en la escala anexa al presente Real Decreto».

2. «... La asignación a categorías o puestos de trabajo concretos de los coeficientes previstos en la escala anexa para el personal de exterior con riesgos específicos se efectuará mediante Resolución de la Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social». En anexo se recogen Empresas a las que le han sido asignados coeficientes reductores mediante Resolución de la referida Dirección General.

c) *Extensión de los beneficios de la reducción de la edad de jubilación a los trabajadores encuadrados en los antiguos Regímenes especiales de ferroviarios, toreros y artistas, integrados en el Régimen General.*

También gozan de la reducción de edad de jubilación los trabajadores encuadrados en los antiguos Regímenes Especiales de Ferroviarios, Toreros y Artistas, integrados desde la publicación del Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, en el Régimen General.

Respecto a los trabajadores ferroviarios su antecedente se encuentra en las Reglamentaciones de trabajo de Renfe que permitían la jubilación a los cincuenta y cinco años.

En cuanto a las profesiones de artistas y toreros se dan una serie de actividades impracticables a partir de cierta edad, ésa es la razón por la que en algunas de ellas pueden los trabajadores jubilarse sin reducción de la pensión. Así dentro de los artistas, pueden jubilarse a los sesenta años los cantantes, los bailarines y trapecistas siempre que hayan trabajado en esa especialidad un mínimo de ocho años durante los veintiuno anteriores a la jubilación. En cuanto a los toreros se fija la edad mínima en sesenta años para los puntilleros (siempre que hayan actuado en 250 festejos) y en cincuenta y cinco años para los demás profesionales taurinos, exigiendo que los matadores de toros, rejoneadores y novilleros hayan intervenido en 150 festejos y los banderilleros, picadores y toreros cómicos en 200 festejos.

d) *Inclusión del personal de vuelo de trabajos aéreos.*

Las peculiares condiciones de la actividad aeronáutica y el prematuro envejecimiento que estas producen, así como las especiales condiciones de

peligrosidad y penosidad en que se desarrollan los denominados trabajos aéreos, promovieron la publicación del Real Decreto 1559/1986, de 28 de junio, por el que se reduce la edad de jubilación a «los tripulantes técnicos de vuelo de las Compañías de Trabajos Aéreos y comprendidos en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social. Según se dispone en la referida norma:

«La edad mínima de sesenta y cinco años exigida para tener derecho a la pensión de jubilación se reducirá en un período equivalente al que resulte de aplicar al tiempo efectivamente trabajado en cada una de las categorías especialidades profesionales que se indican el coeficiente que corresponda, de conformidad con la siguiente escala:

a) el 0,40, en la de piloto y segundo piloto;

b) el 0,30, en la de mecánico de aeronave, navegante operador de fotografía aérea, operador de medios tecnológicos, fotógrafo aéreo y operador de cámara aérea.»

El período de tiempo en que resulte rebajada la edad de jubilación del trabajador, de conformidad con lo establecido en los artículos anteriores, se computará como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable para calcular el importe de la pensión de jubilación»

e) *Otras situaciones que deberían contemplarse en relación con el anticipo de la edad de jubilación.*

Ahora bien, la justificación de la postura legal se quiebra a la hora de examinar su desarrollo y el ámbito de aplicación en que se mueve, ya que el precepto legal que regula la reducción de la edad de jubilación está inserto en el Título II de la Ley General de la Seguridad Social, referido al Régimen General, y es precisamente en ese Régimen en el que no se goza, salvo las excepciones antes señaladas, de dicho beneficio.

Sin embargo, después de la publicación del referido Estatuto del minero y la integración de algunos Regímenes especiales, se ha ampliado la aplicación a trabajadores encuadrados en el Régimen General de coeficientes reductores, eliminando con ello la discriminación que hasta hace unos años existía. Se mantiene, no obstante, una actitud res-

trictiva para la jubilación anticipada, que contrasta con la generosidad con la que se aplica en el Derecho comparado, donde el envejecimiento prematuro probado por cualquier trabajador, del sector económico que sea, le da acceso al retiro también prematuro. Es el caso, en particular, de Alemania desde la reforma de 1972, donde la inclusión de la figura general e indiscriminada de la jubilación anticipada por *ineptitud laboral sobrevenida a cierta edad* se debió a la enorme complejidad que suponía la definición y delimitación de los colectivos de personas ejercientes de trabajos penosos e insalubres, y desde la perspectiva de los asegurados, a las dificultades de probar a veces la naturaleza y características de los trabajos ejercidos en el pasado.

Existen otra serie de actividades laborales que, aun cuando no tóxicas ni insalubres, su ejercicio por trabajadores en edades próximas a la de jubilación *comporta un riesgo colectivo en algunos casos y en todos un riesgo individual para sus agentes.*

Se encuentran entre ellas: las de controladores aéreos, conductores de autobuses públicos, y otras, en cuanto actividades peligrosas (industrias salineras, canteras, graveras, areneras, altos hornos, transportes por carretera, industria pesada, etcétera), que deberían tener una regulación semejante a las de naturaleza tóxica e insalubre a efectos de la determinación de la edad de retiro.

Por el contrario, el Régimen General no regula estas situaciones, a pesar de que de hecho existen en su campo de aplicación y que guardan una analogía especial a las que han sido objeto de protección específica en los Regímenes Especiales.

C) *Reducción de la edad de jubilación con limitación de derechos.*

118. Existe, junto al anterior, un método de jubilación anticipada en restricciones en la cuantía de la pensión.

a) *Jubilación anticipada en régimen de derecho transitorio*

— En el Régimen General

La Ley General de la Seguridad Social establece: Disposición transitoria tercera. Aplicación de legis-

laciones anteriores para causar derecho a pensión de jubilación.

«1. El derecho a las pensiones de jubilación se regularán en el Régimen General de acuerdo con las siguientes normas:

1.^a Las disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley regularán las posibilidades de opción, así como los derechos que, en su caso, puedan reconocerse en el Régimen General a aquellos trabajadores que, con anterioridad al 1 de enero de 1967, estuvieran comprendidos en el campo de aplicación del Seguro de Vejez e Invalidez, pero no en el Mutualismo Laboral o viceversa.

2.^a Quienes tuvieran la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967 y hubieran cumplido en dicha fecha los cincuenta años de edad podrán causar el derecho a la pensión de jubilación a partir de los sesenta años. En tal caso, se reducirá reglamentariamente la cuantía de la pensión ponderando la edad real de jubilación en relación con la general que se fija en el apartado 1.a) del artículo 161.

Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el desarrollo de los supuestos previstos en el párrafo anterior, quien deberá actualizar las condiciones señaladas para los mismos.

2. Los trabajadores que, reuniendo todos los requisitos para obtener el reconocimiento del derecho a pensión de jubilación en la fecha de entrada en vigor de la Ley 26/1985, de 31 de julio, no lo hubieran ejercitado, podrán acogerse a la legislación anterior para obtener la pensión en las condiciones y cuantía a que hubieren tenido derecho el día anterior al de entrada en vigor de dicha Ley.

3. Asimismo, podrán acogerse a la legislación anterior aquellos trabajadores que tuvieran reconocidas, antes de la entrada en vigor de la Ley 26/1985, de 31 de julio, ayudas equivalentes a jubilación anticipada, determinadas en función de su futura pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social, bien al amparo de la correspondiente autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de las previsiones de los correspondientes programas que venía desarrollando la extinguida Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, o de los programas

de apoyo al empleo aprobados por Orden de dicho Ministerio, de 12 de marzo de 1985.

El derecho establecido en el párrafo anterior también alcanzará a aquellos trabajadores comprendidos en planes de reconversión ya aprobados a la entrada en vigor de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de acuerdo con las normas citadas en dicho párrafo, aunque aún no tengan solicitada individualmente la ayuda equivalente a jubilación anticipada.»

Esta reducción, exponente del grado máximo de liberalización, es la anticipación de la edad de jubilación, generalmente por razones de conveniencia personal del interesado.

El adelanto de la edad normal supone una disminución permanente de la cuantía de la pensión, generalmente en función del tiempo que se anticipa la edad.

Ciertamente la concesión anticipada de la pensión por mera voluntad del beneficiario, primaria injustamente en su cuantía. Aparte de ello podría repercutir negativamente en la producción y en la economía, al favorecer en exceso el número de pasivos capaces.

En nuestro Sistema de Previsión Social, y concretamente en el de la Seguridad Social, la jubilación anticipada tiene un tratamiento singular y discriminatorio, aunque aliviado en parte por el carácter transitorio con el que se ha querido justificar su implantación.

La actual normativa de la Seguridad Social, como ya se ha indicado, permite a los trabajadores, que antes del 1 de enero de 1967 tuviesen la condición de mutualistas, la posibilidad de causar pensiones de jubilación a partir de los 60 años, si bien con aplicación de coeficientes reductores (del 0,60 a los 60 años, al 0,92 a los 64 años) del porcentaje que les corresponda en función de los años de cotización.

Un único, como ya se ha dicho, requisito se exige para obtener este beneficio: que el solicitante hubiera pertenecido al Mutualismo Laboral cuya extinción se produjo el 1 de enero de 1967 con motivo de la entrada en vigor del actual Régimen General. Su fundamento como se ha indicado repeti-

damente es transitorio y radica en el propósito de garantía del derecho en curso de adquisición de tales personas a jubilarse desde los sesenta años. Más concretamente la raíz de esta fórmula transitoria se halla en el extinguido Reglamento General del Mutualismo Laboral de 10 de septiembre de 1954, que preveía la posibilidad de acceso a la pensión a partir de los sesenta años de edad, aplicándose distintos baremos según la edad y la correspondiente Mutualidad a la que perteneciera el trabajador.

Se precisa formular una doble advertencia sobre la fórmula de anticipación de la edad de jubilación que se comenta:

— En primer lugar que en el pasado las distintas Mutualidades Laborales existentes preveían en sus Estatutos distintos coeficientes según la edad de jubilación, algunas de ellas incluso establecían coeficientes diferentes según fueran hombre o mujer quien solicitaba la pensión. (Todavía existen algunas excepciones en favor de las mujeres trabajadoras de los sectores de la madera y textil).

También parece oportuno traer aquí alguna otra excepción proveniente del extinguido *régimen especial de trabajadores ferroviarios* integrado en el Régimen General. Los trabajadores ferroviarios pueden jubilarse a partir de los cincuenta y cinco años de edad si acreditan veinticinco años de servicio en Renfe y que se hubiera ingresado en la misma antes del 14 de julio de 1967. La cuantía de la pensión, por otra parte, se reduce en un 2% por cada año que medie entre la edad del solicitante en el momento de cesar en el trabajo y los sesenta y cinco años de edad.

— En segundo lugar, que existe una pensión mínima garantizada para jubilados menores de 65 años, cuya aplicación viene en buena medida a anular los resultados de la rigurosa aplicación de la tabla de coeficientes fijada por la Ley. (Un 8% por cada año de anticipación de la edad de 65 años). Se trata, en definitiva, de una particular manifestación de la regla general de revalorizaciones inversamente proporcionales a la cuantía de la prestación, que está dando como resultado un régimen de pensiones igualitarias, contrario al principio de diferenciación, que es el previsto en la Ley y el que

resulta de la consideración de sus respectivos importes iniciales.

Excepcionalmente, en esta ocasión los beneficiarios del Régimen General han sido objeto de un trato de favor en relación con los colectivos de algunos Regímenes especiales.

El análisis realizado sobre la edad de jubilación y su tratamiento en el Sistema de Seguridad Social español, nos lleva forzosamente a la situación de su incoherencia tanto en el momento de determinar la citada edad, como a la hora de modificarla por determinantes físicos, económicos o laborales.

Una incoherencia basada en la desigualdad del tratamiento para situaciones análogas.

—En los Regímenes especiales

Las razones transitorias expuestas para explicar el mantenimiento de los coeficientes reductores con respecto al Régimen General tienen también plena validez, en términos generales, para justificar idéntica medida en los Regímenes Especiales. De ahí que, al articular cada uno de estos, se haya optado por mantener sus peculiaridades anteriores a la implantación del nuevo sistema. Se trata, en términos generales, de los colectivos de trabajadores por cuenta ajena comprendidos en actuales regímenes especiales, pero con anterioridad a la implantación del actual sistema se encuadraban sin mayores particularidades en el común de los trabajadores protegidos por el extinguido régimen complementario del Mutualismo laboral (Minería del Carbón) o de alguno de los regímenes especiales precedentes (Trabajadores del Mar).

—En el *Régimen especial del Mar* pervive la posibilidad de obtener la pensión de jubilación a partir de los cincuenta y cinco años de edad con coeficientes reductores.

—En el *Régimen especial de la Minería del Carbón* las condiciones para jubilarse antes de los sesenta y cinco años son muy similares a las previstas para el Régimen General. Los coeficientes reductores son idénticos que en el Régimen General.

En principio no cabe, ni está regulada en sus reglamentaciones respectivas, la posibilidad de jubilación anticipada de naturaleza transitoria en los restantes Regímenes Especiales: los creados con posterioridad a la entrada en vigor del Régimen General y aquellos que, aun cuando existentes con anterioridad a esa fecha, no tenían prevista la posibilidad de jubilación antes de los sesenta y cinco años de edad.

Sin embargo, y supuesto que en muchos casos la carrera de seguro de los solicitantes no siempre se ha cubierto completa en el último régimen de pertenencia, parecía razonable reconocer el beneficio de la jubilación anticipada con aplicación de los coeficientes del Régimen General a aquellas personas que lo soliciten acreditando su inclusión en el extinguido Mutualismo Laboral antes del 1 de enero de 1967.

b) *Anticipación de la edad con pensión reducida no derivada de Derecho transitorio*

Se trata de una figura excepcional sólo existente en los extinguidos Regímenes Especiales integrados en el Régimen General (RD 2621/1986, de 24 de diciembre) como son:

—Los artistas que pueden hacerlo a partir de los sesenta años. El porcentaje de la pensión experimentará una reducción del 8% por cada año que le falte al trabajador para cumplir los sesenta y cinco años.

—Los Mozos de Estoque y de Rejones y sus ayudantes (antiguo R. Especial de toreros) podrán anticipar su jubilación a partir del cumplimiento de los sesenta años de edad. El porcentaje de pensión se reducirá, en esos casos, en un 8% por cada año de anticipación.

c) *Reducción de la edad de jubilación por razones de empleo*

Dentro del Sistema de Protección Social motivado por la crisis económica contemporánea se han acuñado normativamente modelos de pensiones anticipadas cuyo denominador común es el acceso al

empleo de los trabajadores jóvenes o aliviar las crisis de las Empresas. Las variedades de la anticipación están claramente delimitadas:

—*Jubilación especial a los sesenta y cuatro años*

Se trata de la posibilidad de anticipo de la jubilación a la que pueden acogerse todos los trabajadores por cuenta ajena incluidos en cualquiera de los Regímenes —general y especiales— que integran el sistema de la Seguridad Social. La Empresa en la que se jubile el trabajador debe asumir la responsabilidad de contratar otro trabajador que o bien esté percibiendo prestaciones económicas por desempleo, o bien se trate de un joven demandante de primer empleo. El contrato que inexcusablemente debe celebrar la empresa con el nuevo trabajador debe ser de la misma naturaleza que el del trabajador que se jubila.

La empresa que rescinda unilateralmente el nuevo contrato de trabajo está obligada a celebrar un segundo contrato en el plazo de los ocho días siguientes, siempre de las mismas características que el del trabajador jubilado, o abonar a la entidad gestora de la Seguridad Social el importe del capital coste anual de la pensión reconocida.

—*Anticipo de jubilación a sectores productivos en crisis*

Los planes que se refieren a continuación contienen medidas sociales diversas, pero aquí se tratarán sólo las jubilaciones anticipadas. Conviene hacer una aclaración general las medidas jubilatorias afectan tanto a los «planes de reestructuración» como a los sectores «en reconversión».

- Jubilación a los 60 años mediante previa declaración de crisis de la empresa, efectuada por la autoridad laboral.

- Jubilación a los 60 años con la existencia previa del expediente de regulación de empleo referido a la empresa de que se trate.

Es evidente que estas medidas no han sido motivadas por facilitar el anticipo de la edad de jubilación, sino por razones de tipo económico.

3. *La Edad de Retiro en las otras Pensiones Públicas*

119. Respecto a la edad de retiro conviene hacer la necesaria distinción entre los *funcionarios civiles y militares*, y dejar sentado que en ambos casos existe, como ya se ha dicho, LA JUBILACION FORZOSA O DE OFICIO AL CUMPLIR LOS SESENTA Y CINCO AÑOS.

A) *La jubilación en la Administración Civil del Estado*

a) *La jubilación o retiro forzoso por razón de la edad*

Desde la referida Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública la edad de retiro forzoso es la de SESENTA Y CINCO AÑOS.

Sin embargo el principio general se quiebra cuando el personal de que se trate, al cumplir la edad para su jubilación o retiro forzoso, tuviera reconocidos doce años de servicios efectivos al Estado y no hubiera completado los quince que como mínimo se exigen para causar derecho a pensión en su favor, podrá solicitar prórroga en el servicio activo del órgano competente para acordar su jubilación, prórroga que comprenderá exclusivamente el período temporal que le falte para cubrir el de carencia antes mencionado, y que se concederá siempre que el interesado pueda considerarse apto para el servicio.

En estos momentos, y principalmente por los funcionarios de los cuerpos superiores, existe una fuerte presión para volver a la legislación anterior que la situaba, con carácter general, en los SETENTA AÑOS. Los funcionarios de los *Cuerpos Auxiliares y Subalternos* que hubiesen ingresado al servicio del Estado a partir del 1 de enero de 1965 se jubilaban forzosamente a los SESENTA Y CINCO años. Los que hubiesen ingresado antes de dicha fecha podían optar por continuar en el servicio hasta la edad fijada con anterioridad o jubilarse por tener cumplidos los sesenta y cinco años, y en este último caso se incrementaba la base reguladora con el importe del trienio o trienios que hubiera podido completar hasta cumplir la edad de setenta años.

b) *Jubilación o retiro forzoso por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad*

El Régimen aplicable a los funcionarios presenta ciertas peculiaridades, la jubilación puede ser, como ya se ha dicho *forzosa: por cumplimiento de la edad o por incapacidad permanente.*

Respecto a esta última fórmula, es preciso aclarar que ofrece una mayor complejidad por la conexión que existe entre la cobertura por incapacidad del funcionario a través de los mecanismos de licencias por enfermedad, incapacidad transitoria para el servicio, invalidez provisional e invalidez permanente y la propia jubilación por incapacidad permanente.

Este tipo de jubilación, a diferencia de la jubilación por edad, requiere la instrucción de un expediente previo que acredite la invalidez permanente.

c) *Jubilación o retiro voluntario*

Esta tercera modalidad de jubilación se declara a instancia de parte, siempre que el interesado tenga cumplidos los **SESENTA AÑOS DE EDAD** y reconocidos **TREINTA DE SERVICIOS EFECTIVOS AL ESTADO**. También podrá anticiparse la edad de jubilación o retiro con carácter voluntario cuando así lo disponga una Ley, y se cumplan por el solicitante las condiciones y requisitos que, a tal efecto, se determinen.

B) *La Jubilación o retiro del personal militar*

a) *Jubilación o retiro forzoso*

«El retiro del militar de carrera se declarará de oficio al cumplir la edad de jubilación forzosa, fijada con carácter general en la Administración Civil del Estado». De acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 30/1984, antes citada, la edad se fija en los **SESENTA Y CINCO AÑOS**.

b) *Jubilación o retiro forzoso por inutilidad física*

Se obtiene mediante expediente. En este ámbito pueden encuadrarse las pensiones extraordinarias,

cuando el sujeto causante se inutilice en acto de servicio o como consecuencia de él, sea por accidente o riesgo específico de su cargo.

c) *Jubilación o retiro voluntario*

Se puede solicitar cuando se han cumplido 20 años de servicio.

d) *La situación de reserva*

Constituye una peculiaridad de los funcionarios militares que pasan a esa situación. Se contemplan los siguientes casos:

– al cumplir *cuatro años* de permanencia en los empleos de General de Brigada o General de División, o *siete* entre ambos empleos, *diez años* entre los anteriores y Teniente General;

– al cumplir *seis años* en el empleo de Teniente Coronel de las Escalas Medias y Suboficial mayor de las Básicas;

– excepto los Oficiales Generales, durante los doce meses siguientes a la fecha de haber cumplido *treinta y dos años* desde el acceso a las Escalas Superiores;

– al transcurrir *cuatro años* en el caso de los declarados no aptos para el ascenso, con carácter definitivo, desde el momento en que ascienda cualquiera que le siga en el escalafón;

– al ser declarado no apto para el servicio por insuficiencia de las condiciones psicofísicas;

– a petición propia, una vez cumplidos *veinticinco años* de tiempo de servicio efectivo.

También se pasará a la situación de reserva al cumplir las edades que se señalan a continuación:

– en las Escalas superiores de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y del Cuerpo de Infantería de Marina:

Teniente General, *sesenta y cuatro años*.

General de División, *sesenta y dos años*.

General de Brigada, *sesenta años*.

Restantes empleos, *cincuenta y ocho años*.

—en las Escalas superiores de los Cuerpos de Intendencia y de Ingenieros de los Ejércitos y de los Cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas:

General de Brigada, *sesenta y tres años*.

Coroneles, *sesenta y un años*.

Restantes empleos, *cincuenta y nueve años*.

Los Generales de División pasarán directamente al retiro al cumplir la edad de la jubilación forzosa.

—en las Escalas medias o básicas de todos los Cuerpos:

Tenientes Coroneles y Suboficiales mayores, *cincuenta y ocho años*.

Restantes empleos, *cincuenta y seis años*.

Para que se produzca el pase a la reserva es imprescindible que el interesado cuente con *veinte años de servicios efectivos*, de no producirse esta circunstancia aunque se encuentre en alguna de las situaciones antes descritas pasará directamente a *retirado*.

Como puede observarse la situación de reserva podría considerarse como un retiro o jubilación anticipada ya que lo único que se exige al reservista es su disponibilidad para su movilización o incorporación al servicio. Por lo demás la percepción de haberes no es incompatible con el trabajo, siempre que éste no sea pagado con cargo a los Fondos Públicos.

4. *El Debate sobre la Edad de Retiro*

120. Parece importante, después de visto lo anterior, centrar la cuestión sobre los términos en que se debate la posible reforma de la edad de jubilación, no sólo en España sino en Europa.

Este tema plantea, al menos, estas tres cuestiones:

1.^a Las dimensiones del problema, es decir: *las expectativas de un brusco e intenso envejecimiento de la población*.

a) El incremento constante y progresivamente acelerado de las personas de edad y especialmente los mayores de ochenta años o gran edad y el predominio de las mujeres.

Todo lo anterior provoca: graves dificultades financieras a los regímenes de pensiones de la Seguridad Social, el alto consumo sanitario y farmacéutico y la necesidad de eliminar discriminaciones directas o indirectas respecto a los sexos en los sistemas de pensiones de la Seguridad Social.

b) El proceso evolutivo de las estructuras de la familia que sitúa fuera del núcleo básico a la primera generación y el bajo índice de natalidad.

Los enunciados anteriores significan una grave amenaza para la continuidad de los regímenes de pensiones públicas, tal y como hoy los conocemos.

2.^a Las dimensiones del debate y sus factores más influyentes, entre los que se encuentran:

a) La apreciable *mayor flexibilidad de las pensiones sociales*. Ha decaído según los sondeos la aspiración de los trabajadores a abandonar cuanto antes la vida activa y esa pérdida de rigidez ha pasado a ser uno de los elementos básicos de reflexión para los Sindicatos y los Gobiernos.

b) Las *preocupaciones financieras* de los expertos les empujan a tomar partido en favor de la *elevación* de la edad de jubilación.

c) La marcada propensión a *privatizar* el problema de la edad de retiro, trasladándolo desde los regímenes públicos a los regímenes privados de pensiones.

d) La acción armonizadora internacional que propugna la personalización o ajuste de la edad a los deseos, las posibilidades y las circunstancias individuales de los ancianos.

3.^a El contenido de las *propuestas*. Los objetivos sociales son confusos y las políticas sociales contradictorias. Veamos algunas de ellas:

a) La presión a la baja del factor social respecto al adelanto de la edad legal de jubilación.

Los *Sindicatos* mantienen, en un tono progresivamente debilitado, su tradicional reivindicación de una *edad inferior* a los sesenta y cinco años.

Los *movimientos feministas* procuran una edad única de jubilación que sólo puede ser satisfecha con una *rebaja* de la edad de retiro de los hombres.

Ninguna de ambas demandas tiene como única respuesta el adelanto de la edad de jubilación. Los *Sindicatos* se muestran más propensos a la *jubilación flexible*. Varias circunstancias apoyan ese cambio de posición:

– la pretensión sindical de *reducir la jornada laboral*;

– las *experiencias negativas de las jubilaciones anticipadas* vinculadas a crisis de empresas o sector productivo, etc. El rechazo social se debe a su equivalencia con la jubilación forzosa, a su carácter traumático e intempestivo y su efecto reductor de las bases de cálculo de las pensiones;

– la satisfactoria experimentación de fórmulas más o menos completas de *jubilación a la carta*, con reducciones a título individual y voluntario de la edad de jubilación;

– el objetivo prioritario de *incrementar las pensiones* más bajas y mínimas frente al del adelanto de la edad;

– la declarada preferencia de los trabajadores de edad por el *retiro progresivo*. Existe una clara tendencia a elegir fórmulas intermedias entre el trabajo pleno y ocio total. Esta tendencia parece confirmarse por el elevado número de jubilaciones pospuestas en los Países de Europa (10% después de los 68 años; 25% de los jubilados desearían continuar en una actividad remunerada; 75% de las personas de edad desearían que hubiera fórmulas de retiro parcial).

b) La presión al alza del factor económico.

– los técnicos de las Administraciones sociales (economistas, actuarios, estadísticos, etcétera) son

fervientes partidarios de elevar la edad legal de jubilación por encima de los sesenta y cinco años;

– las Organizaciones especializadas (AISS y OC-DE) confirman la preocupación de los especialistas por la demografía. Aunque estiman que las medidas restrictivas son insuficientes a medio plazo, sin embargo defienden una *elevación de la edad* de jubilación utilizando no sólo el argumento económico-financiero, sino también el sociológico que toma en cuenta las expectativas de vida y las mejores condiciones de vida, frente a la exclusión social que generalmente comporta la jubilación;

– existen, no podía ser de otra manera, los discrepantes. La *productividad* –dicen– *compensará la demografía* y la mayor edad para la jubilación tendrá efectos perniciosos sobre el empleo y los progresos de la economía.

c) Las políticas de protección a la vejez.

Han propiciado en el pasado más reciente, y paradójicamente, por diversas vías el adelanto de la edad de jubilación. «Hay que anotar que el propósito directo de las medidas reductoras en cuestión ha estado siempre lejos de considerar las necesidades de los ancianos: su objetivo preferente ha sido el empleo juvenil, la reindustrialización, facilitar fuertes contracciones en las plantilla de ciertas empresas, reducir las cargas sociales indirectas de todo el aparato productivo...».

Tres han sido las líneas principales de la renovación de la edad de jubilación:

– Su *carácter diferencial*. El anticipo de la jubilación se ha centrado más en los trabajadores de las empresas en crisis.

– Su *ambigüedad*. Las medidas flexibilizadoras (jubilación parcial, flexible, anticipada) se han orientado por los objetivos de las políticas de empleo, más que por la política de protección a los ancianos.

– Su *excepcionalidad*. El anticipo de la edad de jubilación no es general sino selectivo o diferencial.

5. La suficiencia de las pensiones públicas de vejez

121. Las anotaciones que este Capítulo contiene deben completarse y contrastarse con la recogida en la Parte General relacionadas con el mismo tema. Con independencia de pequeñas, y no tan pequeñas, diferencias (algunas debidas a su distinta cronología) allí se incluyen otros criterios de valoración junto a los que aquí se citan.

En abril de 1995 la *cuantía media* de las pensiones contributivas de la Seguridad Social era de 72.800 pts/mes, es decir, poco más de un millón de pesetas al año.

La cifra promedio oculta *variaciones considerables*, no solo entre individuos sino también entre grupos. Por regímenes, la cifra más alta corresponde al de Minería del Carbón, que con 142.700 pts/mes casi dobla el promedio. La más baja es la de Empleados de Hogar, con un promedio de 46.500 pts/mes, un 9% por debajo del mínimo establecido para mayores de 65 años. En el Régimen General la pensión media de jubilación es de 91.600 pts/mes en abril de 1995.

Las pensiones que se están generando ahora tienen cuantía superior: el importe medio de las altas de jubilación contributiva en la Seguridad Social en el primer trimestre de 1995 fue de 89.300 pts/mes, un 23% más que el promedio de las existentes. En cada uno de los Regímenes las nuevas pensiones tienen un importe superior al promedio de las existentes, aunque la diferencia es generalmente más modesta, inferior al 10%. Sin embargo, entre las nuevas jubilaciones, un 70% son del Régimen General, frente a un 52% de las existentes; la mayor cuantía media de las nuevas pensiones se debe no tanto a mejores carreras de cotización en el seno de un mismo tipo de puesto de trabajo, como a un cambio en la composición del colectivo de pensionistas, con una pérdida relativa de importancia de la agricultura.

122. ¿Es suficiente el importe de las pensiones que se están reconociendo? Para juzgar la suficiencia se hace necesario partir de unos objetivos a alcanzar. Sin embargo, no ha habido un debate amplio en la sociedad española sobre cuál es el espa-

Cuadro 16
PENSIONES DE JUBILACION EN LA
SEGURIDAD SOCIAL, 1995

Régimen	Pensión Media	P. M. Nuevas
General	91.600	99.900
Minería del Carbón	142.700	170.300
Agrario c.a.	54.600	57.200
Agrario c.p.	51.700	54.200
Hogar	46.500	49.600
Autónomos	53.300	61.500
Mar	96.800	106.500

Fuente: Boletín Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, junio 1995.

cio que las pensiones públicas deben de cubrir, por lo que se hace necesario definir previamente los criterios antes de proceder a una evaluación.

a) Un posible criterio toma los ingresos derivados exclusivamente de pensiones, y estima, comparándolas con las *rentas de actividad*, si son suficientes para mantener un determinado nivel de vida. Una pensión contributiva tiene como finalidad sustituir las rentas de trabajo que se tenían estando en activo, aunque generalmente no se espera que se reemplacen en su totalidad.

En 1994, las pensiones de jubilación medias existentes en el Régimen General tenían un importe equivalente al 63% del salario medio de cotización aquel año, y las nuevas que se estaban causando, un 67% (en cómputo anual, es decir, teniendo en cuenta que se cotiza doce veces al año y se percibe pensión catorce). Estas cifras, aunque no desdeñables, quedan lejos de la tasa de sustitución potencial que puede obtenerse en nuestro ordenamiento, con una carrera completa de cotización.

Para otros Regímenes la relación entre la pensión y la base por la que se cotiza es más próxima, porque se cotiza casi exclusivamente por bases mínimas, y se cobran también pensiones mínimas.

123. Sin embargo, las actuales pensiones medias son bastante más modestas en relación con las rentas de los activos (no son los salarios de cotización), para el conjunto del país. Para 1994 puede estimarse, a partir de la Contabilidad Na-

cional y de la Encuesta de Población Activa que el salario anual medio, neto de cotizaciones, se situó en 2,2 millones de pesetas. En el mismo año la pensión media de jubilación contributiva de la Seguridad Social se situó en 1,2 millones de pesetas, lo que implica una tasa de sustitución de 55%. Esta tasa promedio resulta más baja que la comparación con las bases de cotización para cada régimen por una serie de razones:

—No se cotiza por la totalidad de los ingresos. En particular los no asalariados suelen acogerse a las bases mínimas.

—Los actuales jubilados proceden en mayor proporción de sectores con ingresos más bajos que los actuales cotizantes.

—Una proporción importante de los trabajadores llega a la jubilación en condiciones que no le permiten obtener la pensión máxima, bien por no haber completado 35 años de cotización, bien —el efecto parece más fuerte— por no haber cumplido los 65 años de edad.

124. Otro posible criterio para medir si las pensiones son suficientes es observar el nivel de vida de los jubilados. La Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, a través de su amplia recogida de datos sobre ingresos y gastos de los españoles, es la mejor fuente de información para situar a las pensiones en el contexto de los hogares que las reciben.

Los datos de encuesta muestran que, aunque las pensiones medias son inferiores a los salarios medios, los hogares de jubilados no necesariamente tienen peor nivel de vida que los activos. Esto se debe a que:

—Los hogares encabezados por pensionistas tienen un tamaño medio menor que el de trabajadores en activo.

—La pensión no suele ser la única fuente de ingresos de un hogar.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, el ingreso medio de los hogares encabezados por jubilados era de 1.727.926 ptas. anuales, un 78% del ingreso medio de todos los hogares.

Sin embargo, el ingreso por persona era 648.013 pts anuales, prácticamente el mismo que para el promedio de los hogares (651.708).

En cualquier caso, aunque los ingresos declarados por persona sean similares al promedio de todos los hogares, el gasto de jubilados es inferior en un 5% al promedio. Esta discrepancia se debe probablemente a una menor ocultación de los ingresos en las encuestas por parte de los pensionistas, pero también a una menor propensión al gasto.

Los ingresos medios de los hogares de jubilados declarados en la Encuesta de Presupuestos Familiares eran más del doble de la pensión media de jubilación de la Seguridad Social en aquellos años, que se situaba en las 740.000 pts/año. Esta última cifra, sin embargo, coincide bastante bien con los ingresos por perceptor en los hogares encabezados por jubilados, que se estimaron en 758.429 pts en la Encuesta. La presencia de 2,3 perceptores de ingresos en el promedio de estos hogares explica que el dinero de que disponen sea muy superior al de una pensión media.

125. Otros estudios indican que los hogares encabezados por personas mayores de 65 años son pobres con mayor frecuencia que el promedio. Aunque sólo un 5% de los hogares encabezados por una persona mayor de 65 años se consideraban pobres, un 34,4 tenían un «gasto equivalente» inferior a la mitad del promedio, que es la definición habitual de pobreza. Sin embargo, estos resultados se obtienen sólo cuando se compara el gasto; si lo que se comparan son los ingresos declarados en la encuesta, los ancianos en su conjunto tienen menos probabilidad de ser pobres que los de otras edades.

Un estudio de Bellido, Jano y Martín-Guzmán a partir de datos de la misma encuesta permite analizar estos datos con mayor detalle. El 26,6% de los hogares encuestados indican que uno o varios de sus miembros recibe una pensión contributiva de jubilación, y un 1,5% que recibe una no contributiva.

Aunque en la mayoría de los casos los hogares en que se percibe pensión de jubilación están encabezados por una persona de más de 65 años, la correspondencia no es exacta. Sólo el 73,8% de

estos hogares recibe una pensión de jubilación contributiva, y el 3,7% no contributiva, aunque casi todos los demás perciben otras prestaciones, como viudedad o invalidez (sólo el 2% de los hogares encabezados por personas de más de 65 años dice no recibir ningún tipo de prestación). Por otro lado, el 29% de los hogares en que se percibe una pensión de jubilación contributiva, y el 38% de los de no contributiva, están encabezados por una persona de menos edad, que con frecuencia no es el pensionista. Esta falta de correspondencia exacta entre la edad del sustentador principal del hogar y el tipo de prestación percibida es importante a la hora de juzgar si las pensiones de jubilación son suficientes, porque, como veremos más adelante, hay bastantes ancianos pobres, pero generalmente no son pensionistas de jubilación.

Según los resultados del estudio citado, los perceptores de jubilación contributiva viven en hogares situados en todos los tramos de renta, pero más que proporcionalmente en los de ingresos medios. Dividiendo toda la población en diez tramos de ingresos con el mismo número de hogares (decilas), el tramo con menos pensionistas de jubilación es el más bajo: sólo el 13% de los hogares de la primera decila obtienen ingresos por esta prestación contributiva, frente al 26,6% del conjunto de los hogares. También son relativamente escasos los jubilados en el tramo más rico: el 22,3% de los hogares de la última decila dicen tener ingresos por pensión contributiva de jubilación. En cambio están representados más que proporcionalmente en los tramos intermedios, de la cuarta a la novena decila, alcanzando el punto máximo en la 7.ª, en la cual un 31% de los hogares percibe ingresos por jubilación contributiva.

6. La voluntariedad del retiro profesional y sus excepciones

1. Antecedentes y Cuestiones Previas

126. Introducción.

Como hemos podido comprobar en páginas anteriores la doble tendencia, una en franco declive («minoración de la edad para tener acceso a la pensión») y otra cada vez más demandada (princi-

palmente por colectivos dedicados a determinadas profesiones): «prolongación de la edad de vida activa», conducen a una especie de *jubilación a la carta*, en la que de alguna manera la determinación de mantenerse en la vida activa o retirarse para «gozar» de los beneficios de una pensión de vejez, dependen de la libre determinación del interesado.

Varios han sido los factores que han incidido en que cada vez se traten de implantar diversas fórmulas de jubilación más acordes con las demandas voluntaristas. Sin embargo, el problema del paro no deja de influir en las prejubilaciones y otras formas de retiro «cuasi» obligatorio, que se encuentran muy lejos de que el abandono de la vida activa se deba a *decisiones de tipo personal*.

A continuación vamos a recoger en relación con la voluntariedad —léase flexibilidad de la edad de jubilación— las tendencias señaladas como *objetivos deseables* en el medio internacional.

127. El diez de diciembre de 1982 el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó la Recomendación 82/857/CEE por la que se establecían los principios de una *política comunitaria en materia de edad de jubilación*.

La finalidad de la Recomendación consiste en que los Estados Miembros «reconozcan como uno de los objetivos de su política social, la implantación de la *jubilación flexible*, es decir, en las condiciones prescritas por su legislación, la libre elección del momento en que los trabajadores asalariados, en el sentido de la legislación nacional puedan beneficiarse de su pensión de jubilación».

Los principios establecidos en la parte A) de la Recomendación definen los *objetivos a largo plazo* que se señalan a continuación de forma resumida:

a) Flexibilización de las normas relativas a la edad normal de admisión a la pensión de vejez, de forma que los trabajadores puedan abandonar la vida activa sobre una base *voluntaria*. La flexibilización debería consistir en permitir al trabajador asalariado a partir de una edad establecida, y en su caso hasta una edad límite, *elegir libremente la edad* en que desea jubilarse; alternativamente se le debería reconocer la facultad de anticipar o retrasar

voluntariamente, dentro de unos límites, la edad de jubilación.

La reducción de la cuantía *no debe desincentivar* la opción del trabajador en favor de la jubilación.

Las normas sobre flexibilización de la edad de jubilación podrían consistir, también, en permitir al trabajador el acceso a la «*pensión de antigüedad*», tras un número establecido de años de seguro o de actividad profesional.

b) Reducción simultánea de la jornada mensual de trabajo y de la cuantía de la pensión de los trabajadores en los años próximos a su jubilación.

c) Reconocimiento del *derecho al trabajo de los jubilados*.

d) Elaboración de *programas de preparación a la jubilación* en los años anteriores al término de la vida profesional.

128. La parte B) de la Recomendación constituye un requerimiento a *corto plazo* a los Estados miembros, a quienes se pide que, en el plazo de dos años y medio, procedan a un examen de su sistema de jubilación a la luz de los principios establecidos en ella y comuniquen los resultados a la Comisión con objeto de que ésta elabore un informe, que deberá presentar al Consejo, sobre los avances que se han conseguido y los obstáculos que se han encontrado en la aplicación de la jubilación gradual, y proponga, llegado el caso, cualquier otra medida necesaria para la realización de objetivos comunes, que facilite a los trabajadores por cuenta ajena su paso de una actividad a tiempo completo a la jubilación.

En el informe elaborado por la Comisión en 1986 se señalaba que los objetivos de flexibilidad y de graduación de la jubilación *segúan sin materializarse*.

129. En repetidas ocasiones y a través de diferentes documentos (Convenios, Acuerdos, Recomendaciones y Resoluciones) el *Consejo de Europa* ha tratado el asunto que nos ocupa. Se trae aquí en primer lugar, por su interés la *Recomendación 948/1982* de la Asamblea parlamentaria en la que se estimula a los Gobiernos para que procuren: «la

reducción del periodo de vida dedicado al trabajo, mediante medidas como la adaptación de los sistemas de pensión para introducir en ellos la *opción individual de la edad de jubilación*, el estímulo financiero para la jubilación anticipada, las fórmulas de prejubilaciones con posibilidades de trabajo a tiempo parcial durante los últimos años de la vida activa. Se trata de facilitar la transición hacia la «no actividad», o sea un tiempo liberado, que puede ser cualitativamente la ocasión para «*una segunda carrera*».

130. También, en segundo lugar, parece conveniente dada la proximidad del tiempo en que se ha producido, recoger algunas de las propuestas para un plan de acción formuladas por el Grupo de trabajo interdisciplinario del Consejo de Europa sobre «*Envejecimiento y protección social*» (CDSS(95)4) presentadas en la VI Conferencia de Ministros de los Estados miembros responsables de la Seguridad Social, celebrada en Lisboa los días 29-31 de mayo de 1995:

— «Las personas mayores no viven todas en las mismas condiciones materiales, sociales y culturales. No existe un *tipo único* de personas mayores sino múltiples perfiles. Además, si la vejez y sobre todo la edad avanzada implican necesidades crecientes en materia de asistencia, es importante tener en mente que la mayoría de las personas mayores tienen buena, incluso muy buena salud.

— El paso de la actividad profesional a la jubilación puede actuar como una *cuchilla*. Por esta razón es importante facilitar dicho paso prestando consejos que *preparen* para una vida en la que el tiempo está liberado y en la que las condiciones de existencia serán muy diferentes.

— Las *Administraciones* y las *empresas* juegan un papel de preparación para la jubilación. Por ejemplo una disminución gradual de la jornada de trabajo durante los 3-5 años anteriores al cese de la actividad, es un medio de jubilación flexible, entre otras, que permiten garantizar convenientemente el paso de la actividad profesional a la jubilación.

— Muchas personas dan inicio a una segunda carrera en el momento de su jubilación (bricolaje, jardinería, escritura, pintura, viajes, etc.). Muchas personas desean seguir siendo asociados ejerciendo

actividades no retribuidas dentro de organismos culturales, sociales, políticos, etc. Para evitar que no cree un sentimiento de inutilidad, incluso de marginación relacionados con la edad, así como un despilfarro de competencias, es importante *abrir una amplia gama de posibilidades de inserción* y beneficiarse así de las capacidades y de la experiencia de las personas mayores.

—La *edad de jubilación* debería estar en función de la *duración de la actividad*, en lugar de ser *fijada a una edad determinada*. El carácter penoso de los trabajos difiere según las actividades profesionales; algunas de estas actividades llevan a un desgaste prematuro. La probabilidad de llegar a la edad de la jubilación y la duración de la vida tras la obtención de una pensión de vejez distan mucho de ser semejantes *según la profesión ejercida* durante el período de actividad retribuida. Conviene tener en cuenta trabajos que degradan manifiestamente la calidad de vida y la limitan, con una anticipación de la edad de jubilación; y en todo caso desarrollar la prevención en los medios insalubres y prever fondos para mejorar las condiciones de trabajo.»

2. La Voluntariedad del Retiro Profesional en España

131. Ya hemos visto en el Capítulo destinado a «La edad de retiro y su adaptabilidad en los sistemas y subsistemas públicos de pensiones» las diversas situaciones que pueden producirse en España, dados los distintos regímenes de protección social.

Como se viene diciendo a lo largo del trabajo, existen distorsiones protectoras, diferencias en la cobertura y distintos tratamientos, según se trate del encuadramiento del trabajador en uno u otro Régimen público de aplicación.

Conviene, no obstante, dejar sentados algunos principios generales, en forma de *resumen*, que pueden servir para centrar la cuestión:

Primero: Existe en España, con carácter general, una *edad mínima* a partir de la cual se tiene derecho a la pensión de jubilación, si se reúnen los requisitos exigidos.

Segundo: Ciertos trabajadores dedicados a determinadas actividades pueden, *sin merma de sus derechos*, anticipar la edad mínima de jubilación, siempre que cumplan las prescripciones establecidas.

Tercero: Pueden beneficiarse del anticipo de la edad mínima de jubilación, cuando cumplan las exigencias dispuestas, algunos trabajadores amparados por un *régimen transitorio*, aunque para gozar del beneficio ven disminuido el importe de la pensión.

Cuarto: Pueden, también, anticipar su jubilación *sin merma de sus derechos* los *funcionarios* (acogidos al Régimen de Clases Pasivas) que cumplan con determinados años de servicio.

Quinto: Los funcionarios tienen establecida por Ley la jubilación obligatoria o forzosa en la actividad funcionarial, aunque no se impide que *puedan ejercer otra actividad* que en algunos casos es incompatible con cobro de la pensión y en otros casos no.

Sexto: Según la doctrina tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo (como se verá más abajo):

a) No puede establecerse la jubilación forzosa como incapacitación para trabajar a una edad determinada basada en una presunción de ineptitud *iuris de iure*.

b) Se propugna la *voluntariedad y progresividad* de la jubilación.

c) Se puede *admitir la jubilación forzosa* dentro de determinadas condiciones cuando sea establecida por Ley o por Convenio Colectivo.

3. La Jubilación Forzosa

132. De los funcionarios públicos.

Como ya se ha indicado en el Capítulo cuarto, tradicionalmente, por Ley o por los Estatutos que han regido para los diversos y distintos *cuerpos de funcionarios* de las diferentes Administraciones estaba establecida una jubilación obligatoria o forzosa cuando se alcanzaba cierta edad.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, tiene como objetivo, de acuerdo con lo establecido en artículo 149.1.18 de la CE, dictar las bases del Régimen Estatutario aplicable al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.

La citada Ley en su artículo 33 establece: «la jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad».

Esta medida afecta a todos los funcionarios tanto civiles como militares, es decir a aquellas personas que están sometidas por Ley a un régimen estatutario. El día en que el funcionario alcanza la edad establecida deja de prestar, obligatoriamente, sus servicios a la Administración. La pensión le será reconocida y abonada por el Sistema de protección social al cual haya estado adscrito, bien Régimen de Clases Pasivas, bien Régimen General de la Seguridad Social. En este punto, conviene hacer una observación que confirma el distinto tratamiento que reciben los ciudadanos según estén encuadrados en uno u otro sistema de protección pública. Para los funcionarios dependientes del Régimen de Clases Pasivas, la pensión por retiro no es incompatible con el trabajo (siempre que no sea para la Administración), mientras el adscrito al Régimen General de la Seguridad Social para ejercer otra actividad, deberá dejar en suspenso el cobro de la pensión.

En el capítulo destinado a la edad de Retiro de las personas amparadas por el Régimen de Clases Pasivas se detallan las distintas situaciones.

133. Con carácter general para los *trabajadores por cuenta ajena* al cumplir determinada edad.

Sobre la jubilación *automática o forzosa* existen múltiples sentencias tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo que a continuación vamos a analizar dado el interés que pueden presentar:

A) *Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 22/1981, del 2 de julio de 1981* (BOE del 20 de julio).

Fijar una edad a partir de la cual se limita la capacidad para trabajar y se extingue el contrato de trabajo.

a) Se presenta Cuestión de Inconstitucionalidad contra la Disposición adicional quinta del Estatuto de los Trabajadores, al *negar el derecho al trabajo a los que superen la edad de sesenta y nueve años.*

Por contravenir los artículos 14, *Principio de Igualdad* y 35, *Derecho al trabajo.*

OBJETO DE LA DEMANDA: Despido del trabajador basado exclusivamente en la edad.

b) Planteamiento de la Cuestión de Inconstitucionalidad.

El segundo inciso del primer párrafo de la Disposición adicional quinta dispone «De cualquier modo la edad máxima será la de los sesenta y nueve años».

De lo anterior se desprende que «Se está estableciendo legalmente una edad que determina la incapacidad para trabajar y la extinción de la relación laboral».

c) La posible inconstitucionalidad se basa.

En el artículo 14 de la Constitución que proclama: El principio de igualdad que impide cualquier tipo de discriminación por razón de las circunstancias sociales.

La igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

Respecto a la inconstitucionalidad del precepto la cuestión se reduce a determinar si existe una causa justa y razonable que sirva de fundamento a la limitación existente en la norma cuestionada.

d) En los escritos de alegaciones pueden discernirse tres líneas argumentales basadas:

- en la *presunción de ineptitud*.
- en la *política de protección a la tercera edad*.
- en la *situación del mercado de trabajo*.

La idea clave es que la Disposición establece una limitación al derecho al trabajo de carácter absoluto y cuya justificación sólo puede basarse en el hecho mismo de la edad.

e) Análisis de la primera línea argumental: *presunción de ineptitud*.

Se salva el que ciertas actividades exijan unas condiciones físicas o intelectuales que el transcurso del tiempo puede menoscabar, por lo que resulta patente que esa disminución de facultades se efectúe a una determinada edad.

Lo que no es razonable presumir esa ineptitud con carácter general, a una misma edad y para todos los trabajadores.

Pero todavía dificulta más la cuestión es que la *ineptitud para justificar la limitación el derecho al trabajo no se presume de todos los ciudadanos, sino sólo de los trabajadores por cuenta ajena.*

En cualquier caso la incapacitación generalizada para trabajar basada en una presunción de ineptitud «iuris et iure» carecería de base constitucional pues afecta a la raíz misma del derecho al trabajo entendido como libertad de trabajar.

Contiene la Sentencia una serie de digresiones que revisten importancia en cuanto los contenidos doctrinales de las pautas de comportamiento respecto al Derecho del Trabajo. Se trata de la fijación de una edad mínima en cuanto contraposición de la edad máxima.

La argumentación utilizada en favor de la primera es que tiene una razón de ser específica ya que se pretende con ello garantizar una formación básica para promover la igualdad real y remover los obstáculos que impidan el pleno desarrollo físico y psíquico de la personalidad, aunque el proceso de

maduración no se produzca de la misma forma en todos los ciudadanos existe una necesidad de unificar los ciclos educativos.

f) La segunda línea argumental consiste: en considerar la jubilación como una nueva conquista en el proceso de humanización del trabajo, como una medida de protección a la tercera edad.

Esta argumentación desconoce que la política de protección a la tercera edad, por lo que se refiere a la edad de acceso a la jubilación, obedece a criterios opuestos a los que sirven de fundamento a la *jubilación forzosa* (Véase Recomendación 162 de la OIT) como son:

- que se adopten medidas para lograr que el paso del trabajador a la jubilación se efectúe *voluntariamente*.
- que exista una transición *progresiva* entre la vida profesional y un régimen de actividad libre.

– que la jubilación forzosa presenta rasgos contrarios a los enunciados anteriormente, como son *la obligatoriedad y la radicalidad*.

OBSERVACION: Las propuestas en pro de una reducción de la edad de jubilación, no van dirigidas a la fijación de una edad de jubilación forzosa, sino de *la edad de admisión a la jubilación fijada por la legislación de la Seguridad Social* y lo que se pretende en último término es la creación de las condiciones jurídicas, económicas y asistenciales que flexibilicen las condiciones de acceso a la jubilación y estimulen la jubilación anticipada mejorando los sistemas de Seguridad Social.

g) La tercera línea argumental, se basa en que el Derecho individual al trabajo de categorías de trabajadores, sea justamente limitada en pro de unos resultados socialmente más estimables en la perspectiva colectiva del Derecho del Trabajo. En el momento actual, la situación de desempleo justifica el establecimiento de una edad máxima de admisión al trabajo.

h) El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo y presenta un doble aspecto

individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de la Constitución.

En el aspecto individual: se concreta en él igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos exigidos; en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo y no ser despedido sin justa causa.

En su dimensión colectiva: implica, además, un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una *política de pleno empleo*. Con la jubilación forzosa no se cumple con el mandato pues lo que se hace en favor de unos, desfavorece a los otros: «La política de empleo basada en la jubilación forzosa es una política de reparto o redistribución del trabajo y como tal supone la limitación del derecho al trabajo de otro grupo.» No puede, en resumen, argumentarse la limitación impuesta como realización de la implantación de una política económica de pleno empleo.

i) La limitación del derecho individual tendría una justificación, si se basa en el reconocimiento y respeto a los derechos de los demás y se apoya en principios y valores asumidos constitucionalmente como son: LA SOLIDARIDAD, LA IGUALDAD REAL Y EFECTIVA Y LA PARTICIPACION DE TODOS EN LA VIDA ECONOMICA DEL PAIS. También podría quedar justificada por su contribución al BIENESTAR SOCIAL.

Puede afirmarse que la fijación de una edad máxima de permanencia en el trabajo sería constitucional, siempre que con ella se asegurase la finalidad perseguida por la política de empleo, si se garantizase que con dicha limitación se proporciona una oportunidad de trabajo a la población en paro. Es preciso, sin embargo, que con ello no se lesione un bien que se halla constitucionalmente garantizado y sólo el límite podría ser efectivo si el trabajador ha completado los periodos de carencia para la jubilación.

j) En la disposición adicional se autoriza al Gobierno para utilizar la jubilación forzosa como instrumento de la política de empleo, pero las decisiones del Gobierno están condicionadas por las disponibilidades de la Seguridad Social y el mercado de trabajo. Remite, por lo tanto, a unas circunstancias que tal como se formulan constituyen las

causas específicas para establecer la jubilación a una edad determinada.

k) Se centra la cuestión de la inconstitucionalidad en la interpretación de la disposición adicional, no dentro de una política de empleo, sino EN LA FIJACION DE UNA EDAD LABORAL MAXIMA INCONDICIONADA. Sin embargo, los dos únicos argumentos válidos serán los que se apoyan en el hecho exclusivo de la edad.

FALLO: QUE ES INCONSTITUCIONAL LA DISPOSICION ADICIONAL QUINTA DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES, INTERPRETADA COMO NORMA QUE ESTABLECE LA INCAPACITACION PARA TRABAJAR A LOS SESENTA Y NUEVE AÑOS Y DE FORMA DIRECTA E INCONDICIONADA LA EXTINCION DE LA RELACION LABORAL A ESA EDAD.

B) *Sentencia 58/1985 del Tribunal Constitucional, de 30 de abril de 1985 (BOE de 5 de junio):*

a) Se plantea la constitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición adicional quinta del Estatuto de los Trabajadores: «En la *negociación colectiva* podrán pactarse libremente edades de jubilación sin perjuicio de lo dispuesto en materia de Seguridad Social a estos efectos.»

La jubilación se ha considerado siempre un derecho del trabajador que, al alcanzar la edad prefijada podía libremente cesar en el trabajo para pasar a percibir la pensión. Partiendo de ello es indudable que el precepto legal no pretende únicamente atribuir a la negociación colectiva la facultad de facilitar la jubilación voluntaria a través de una regulación promocional que no era preciso autorizar, pues nunca había sido negada y era frecuentemente ejercitada, sino superar el precedente obstáculo legal convirtiendo en disponibles por la negociación colectiva un derecho que con anterioridad no lo era. Así se entiende por el Tribunal en otra Sentencia al aceptar que pueda autorizarse al Gobierno a establecer un límite de edad, cuyas consecuencias son análogas a la jubilación forzosa aplicada a todo tipo de relación laboral sujeta al Estatuto de los Trabajadores, bien que las partes que intervienen en la negociación colectiva para establecer edades de jubilación en sectores productivos concretos.

b) Resulta inadmisibile desde el punto de vista constitucional la extinción del contrato de trabajo por el hecho exclusivo de la edad, pero ello no impide la resolución de la cuestión planteada, pues, al margen del dato formal de que el pronunciamiento se hizo sobre el párrafo primero de la Disposición adicional quinta, que no es lo que expresa el segundo párrafo.

La cuestión que se plantea es la fijación por Convenio Colectivo de la jubilación forzosa, tema que no fue rechazado por la sentencia 22/1981, antes vista. En ella se excluía la *incapacitación para trabajar a los sesenta y nueve años y el establecimiento de forma directa e incondicionada de la relación laboral a esa edad*. No se rechazaba la existencia de una jubilación forzosa contraria a los preceptos constitucionales.

c) En el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad subyace una comprensión reductora de la negociación colectiva, de lo que se deduce la *incompatibilidad con la Constitución de la disposición que autoriza al Convenio de edades de jubilación*.

La integración de los Convenios Colectivos en el sistema formal de las fuentes del Derecho, resultado del principio de la unidad del ordenamiento jurídico, supone entre otras consecuencias: el respeto por la norma pactada del derecho necesario establecido por la Ley, que, en razón de la superior posición que ocupa en la jerarquía normativa, puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepcional reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas de la negociación colectiva.

La fuerza vinculante de los Convenios no está atribuida por ley, sino que emana de la misma Constitución que garantiza con carácter vinculante los Convenios. La capacidad que poseen «los representantes de los trabajadores y empresarios» (art. 37.1 de la CE) de regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva es una facultad que encuentra su expresión jurídica en el texto constitucional.

d) La presunta inconstitucionalidad de la disposición de que se trata se fundamenta en que las facultades representativas de la Comisión negocia-

dora no alcanzan a cubrir la limitación de derechos fundamentales individuales.

Después de diversos argumentos, basados en que la representación que poseen los Sindicatos y otras instancias, no abarca el cese en el ejercicio del derecho subjetivo constitucional al trabajo sin merma de su contenido, se viene a afirmar que el poder negociador otorgado tiene un carácter general por lo que no podría de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1.713 del Código Civil, pactar la jubilación de alguien que no hubiera prestado su consentimiento para ello.

Esta última visión privatista de las facultades representativas de las partes negociadoras, no se acomoda a la función y alcance que la propia negociación colectiva y su expresión normativa tienen en el ordenamiento jurídico español. Después de establecer la teoría sobre el poder de regulación asignado por la Constitución a los representantes sociales, llega a expresar que es *una representación institucional y, por tanto, representación de intereses y no de voluntades*. Por lo tanto el juicio sobre la conformidad o disconformidad de los pactos sobre la jubilación forzosa a la Constitución debe contemplarse desde la perspectiva de los límites y contenidos de la negociación colectiva, es decir, sobre la posible extralimitación por las partes negociadoras del ejercicio del poder de autorregulación en que el derecho a la negociación colectiva laboral consiste.

e) El Tribunal manifiesta que no le corresponde formular una teoría general sobre la extensión y límites de la negociación colectiva, tarea esta que han de ir elaborando paulatinamente doctrina y jurisprudencia laborales.

El desajuste constitucional de la norma que se plantea traería su causa en las restricciones que los pactos de jubilación forzosa impondrían al derecho del trabajo, queriendo de este modo situar el problema en el plano de las conexiones entre autonomía colectiva y derechos fundamentales. Pero este enfoque no arroja resultados definitivos, ya que del texto constitucional no se deriva expresa o implícitamente ningún principio que con carácter general substraiga a la negociación colectiva la regulación de las condiciones de ejercicio de los dere-

chos fundamentales. Si la jubilación forzosa, dentro de determinadas condiciones, resulta posible, y a ello no puso objeciones este Tribunal en su sentencia núm. 22/1981, quiere decirse que no vulnera ningún precepto constitucional, incluidos los definidores de los derechos fundamentales y ello sucederá tanto cuando sea establecida por ley cuando lo sea por Convenio Colectivo.

f) El tema de la regulación por la negociación colectiva de los derechos individuales constituye una de las cuestiones más complejas y delicadas del Derecho del Trabajo.

Desde un punto de vista general, los problemas derivados de las relaciones entre autonomía colectiva y autonomía individual, han de solventarse mediante la conjunción de dos principios básicos: primero, que la negociación colectiva no pueda anular la autonomía individual, pues ésta, garantía de la libertad personal, ha de contar con un margen de actuación incluso en unos ámbitos como la Empresa en los que las exigencias de índole económica, técnica o productiva reclaman una conformación colectiva de condiciones uniformes; segundo, que no puede, en modo alguno, negarse la capacidad de incidencia del Convenio en el terreno de los derechos o intereses individuales, pues ello equivaldría a negar toda virtualidad a la negociación colectiva.

En un sistema constitucional de relaciones laborales como el español, asentado sobre el pluralismo social, la libertad sindical y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la satisfacción de una serie de intereses individuales, se obtiene por sus titulares a través de la negociación colectiva, la cual no sólo no es incompatible con los ámbitos de libertad personal, sino que los asegura, actuando como garantía básica de situaciones jurídicas individualizadas y contribuyendo decisivamente tanto a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores como al bienestar social general. Entre estos dos principios básicos, la solución de cada problema dudoso planteado es cuestión a realizar caso por caso valorando y ponderando la totalidad de circunstancias concurrentes.

g) La cuestión planteada se refiere a un precepto legal que autoriza a la negociación colectiva

a regular una materia que con anterioridad se había considerado excluida de la misma. Quiere decirse que es el propio legislador quien, en el ejercicio de una competencia que no puede negársele, ha realizado el ajuste de los principios aludidos ponderando las circunstancias concurrentes en un momento determinado de evolución de la negociación colectiva y de equilibrio de los intereses afectados por la permanencia en los puestos de trabajo o la jubilación forzosa. Siendo la Ley, en este caso, la que determina la extensión de los derechos individuales, así como el ámbito de actuación de la negociación colectiva, no puede considerarse inconstitucional que se permita que, mediante el Convenio, pueda fijarse un límite temporal al derecho individual, en la medida en que no se establezca sin compensación por el afectado, que pasa a percibir la pensión de jubilación.

FALLO: EL PARRAFO SEGUNDO DE LA DISPOSICION ADICIONAL QUINTA DE LA LEY 8/1980, DE 10 DE MARZO, NO ES INCONSTITUCIONAL.

C) Cuestión planteada (Recursos de amparo acumulados) contra la jubilación forzosa por el simple hecho de alcanzar una determinada edad que establecía el Convenio Colectivo de RENFE).

Respecto a los Recursos de amparo presentados en contra de la norma que autoriza que en los Convenios Colectivos se fije una edad para la jubilación forzosa, con aplicación directa en la aplicación directa en la Empresa Pública RENFE. Se recogen a continuación, en primer lugar la sentencia que desestima los recursos, y en segundo término se resume el contenido de las veintiséis sentencias de la III a la I36/1985 que responden a los recursos presentados y que muestran una decisiva manifestación del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, al coincidir todas ellas literalmente en sus antecedentes y en sus fundamentos jurídicos.

a) Sentencia 95/1985 del Tribunal Constitucional, de 29 de julio, (BOE de 14 de agosto).

La Sala Primera del Tribunal Constitucional en cuatro Considerandos analiza las demandas de amparo planteadas.

En el primero de ellos plantea la cuestión desde el punto de partida del artículo 14 de la Constitución, en cuanto pueden existir con la decisión tomada medidas discriminatorias al imponer un modo o unas condiciones de ejercicio diferente a las de otros sujetos. No es incorrecto, dice la Sentencia, plantear el problema desde la perspectiva de la igualdad. Como problema de igualdad, el pronunciamiento ha de recaer sobre el carácter justificado o no de la desigualdad que se reputa discriminatorio, en el presente caso, sobre la justificación o no de la diferencia de trato establecida entre los sujetos que han alcanzado, y los que no, una determinada edad.

En el segundo, se establece que los recursos planteados no se refieren a la medida diferenciadora en función de la edad unilateralmente adoptada y confirmada, sino en una medida que encuentra su fundamento en un Convenio Colectivo. Se hace referencia, a continuación, a las dos sentencias recogidas anteriormente señalando que la jubilación forzosa en sí, no resulta contraria a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y estimar que no resulta vedada a la negociación colectiva de un derecho de carácter individual que es el que resulta afectado por la jubilación.

El tercer Considerando, no entra en las alegaciones sobre el cumplimiento de la cláusula del Convenio Colectivo, puesto que los recursos no son el instrumento adecuado para pronunciarse sobre la licitud o no de los Convenios Colectivos. No cabe, pues, argüir que el Convenio Colectivo no garantiza la percepción de la correspondiente pensión de jubilación de los trabajadores cesados, ni tampoco de la cláusula en virtud de la cual RENFE se compromete a ingresar un número de agentes equivalentes a los que deban cesar con el fin de procurar un rejuvenecimiento del empleo. *Este Tribunal ha dicho que la admisión de la jubilación forzosa exige aquella pensión, pues la Ley que sirve de fundamento a su establecimiento no alude a distinción por edad, sino a jubilación, incluyendo, obviamente, en el concepto la percepción de pensión por el trabajador. Es ello lo que ha sido estimado constitucional y es ello, por tanto, lo que no puede excluirse en cada caso concreto.*

Termina con el cuarto que dice: Que las resoluciones impugnadas no han infringido el principio

de igualdad. *Es cierto que el establecimiento de un límite de edad para la permanencia en el trabajo origina una desigualdad con respecto a aquellos trabajadores que aún no la han alcanzado, pero la consecuencia no es constitucionalmente discriminatoria, pues aparece precisamente justificada por una medida constitucional.*

Plantear, de otra parte, la comparación entre unos trabajadores de unos u otros sectores o empresas no resulta posible, pues las diferencias de condiciones de trabajo y empleo son connaturales a la negociación colectiva que se adopta en cada caso a las condiciones e intereses de los diversos colectivos sobre los que actúa.

FALLO: DESESTIMA LOS RECURSOS PLANTEADOS.

b) *Sentencias 111 a 136/1985, del Tribunal Constitucional, de 11 de octubre (BOE de 8 de noviembre).*

Las sentencias refieren tres fundamentos jurídicos, en el primero de ellos se hace referencia a la Sentencia antes citada 95/1985 de 29 de julio, por la cual se deniega el amparo a los diversos recursos acumulados, todos ellos idénticos, pues versan también sobre supuestos de jubilación forzosa al cumplir los sesenta y cuatro años de edad como consecuencia de lo dispuesto en el Convenio Colectivo de RENFE. Sin embargo estima el Tribunal Constitucional que debe contestar y fundamentar su pronunciamiento tanto por un elemental principio de cortesía procesal con quien acudió en demanda de amparo, como por la necesidad de cumplir el mandato del artículo 120.3 de la Constitución que ordena que las sentencias sean motivadas.

En el segundo de ellos, se hace referencia a que la validez constitucional de la jubilación forzosa ha sido objeto de Sentencias del propio Tribunal y que constituyen obligado punto de referencia para este caso. Quedó pues establecido por la 58/1985 que *«la jubilación forzosa, dentro de determinadas condiciones resulta válida por no vulnerar ningún precepto constitucional y podía ser establecida tanto por Ley como por la negociación colectiva».*

Centrado el objeto del recurso, la Sala manifiesta que no le compete analizar el Convenio Colectivo

tivo que posibilita la jubilación, ni resolver sobre hipotéticas interpretaciones o futuras aplicaciones del Convenio, desviadas de la constitucionalidad. En el presente caso, dice, no se ha producido la desviación y no se ha alegado que el trabajador no perciba la pensión cuya obligación ha sido reconocida por el Tribunal. La pronunciación del Tribunal es conforme con la constitucionalidad de la norma que autoriza a la negociación colectiva la fijación de edades de jubilación si se cumplen determinados requisitos.

El caso actual, dice el tercer fundamento, no difiere en su planteamiento y desarrollo, tanto judicial como constitucional de los resueltos hasta ahora por la Sentencia por lo que, sin necesidad de otras consideraciones, reproduce el mismo pronunciamiento desestimando los recursos presentados.

134. *La doctrina del Tribunal Constitucional puede resumirse como a continuación se expresa:*

A) Se considera inconstitucional la disposición que establezca la incapacitación para trabajar a una edad determinada y de forma directa e incondicionada la extinción de la relación laboral a esa edad. En cualquier caso se dice:

a) La incapacitación generalizada para trabajar basada en una presunción de ineptitud *iuris de iure* carece de base constitucional, pues afecta a la raíz misma del derecho al trabajo entendido como libertad de trabajar, anulando de hecho su contenido social.

b) La más reciente política de protección a la tercera edad propugna la voluntariedad y progresividad de la jubilación, rasgos contrarios a los de la *jubilación forzosa*. Las reiteradas propuestas en pro de la edad de jubilación no van dirigidas a la fijación de una edad de jubilación fijada por la legislación de la Seguridad Social.

c) El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar (contenido esencial mínimo); supone también el derecho de todos a un puesto de trabajo que en el aspecto individual se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto, si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a no

ser despedidos sin justa causa. En su dimensión colectiva implica un mandato a los poderes públicos para que se lleve una política de pleno empleo.

B) La jurisprudencia contempla, sin embargo, la posibilidad de la *jubilación forzosa* acordada en Convenio Colectivo y como resultado de una política de empleo. Así se manifiesta al decir:

a) La política de empleo basada en la jubilación forzosa es una política de reparto o redistribución del trabajo y como tal supone la limitación del derecho al trabajo (en el sentido de un puesto de trabajo, se entiende) de un grupo de trabajadores para garantizar el derecho (en ese mismo sentido) a otro grupo... Esa política de empleo supone una limitación justificada de un derecho individual. Esa limitación resulta justificada, si se garantiza que con la misma se proporciona una oportunidad de trabajo a la población en paro, por lo que no podrá suponer en ningún caso, una amortización de puestos de trabajo. Por otra parte, que tal limitación ha de ser objeto de compensación y es patente el especial relieve que cobra la mejora de los sistemas de Seguridad Social.

b) Cabe, dentro del ámbito de la negociación colectiva, la posibilidad de la *jubilación forzosa*, siempre que se mantenga la compensación individual y que sea contemplada en el marco de un reparto de trabajo. En este sentido conviene traer aquí dos precisiones:

– Del texto constitucional no se deriva expresa o implícitamente ningún principio que con carácter general substraiga a la negociación colectiva las condiciones del ejercicio de los derechos fundamentales. Si la jubilación forzosa dentro de determinadas condiciones resulta posible, quiere decirse que no vulnera ningún precepto constitucional tanto cuanto sea establecida por Ley como cuando lo sea por Convenio Colectivo.

– La autonomía colectiva no puede anular la autonomía individual, pues ésta, garantía de la libertad personal, ha de encontrar un margen de actuación incluso en el ámbito de la empresa. Pero la satisfacción de una serie de intereses individuales se obtiene por sus titulares a través de la negociación colectiva, lo cual no sólo no

es incompatible con ámbitos de actuación personal, sino que los asegura.

135. Como no podía ser de otra manera, el *Tribunal Supremo, Sala de lo Social*, ha dictado múltiples Sentencias (22/03/84; 16/05/84; 19/06/85; 09/07/85; 11/07/85; 12/07/85; 26/09/85; 30/10/85; 10/02/86; 02/06/86; 27/10/87) en las que se recoge la doctrina dimanada de las Sentencias arriba recogidas del Tribunal Constitucional.

La doctrina expuesta se puede resumir en los siguientes puntos, tomados de lo dicho en la de 12 de julio de 1985:

A) La jubilación acordada es consecuencia de un pacto o cláusula inserta en CONVENIO COLECTIVO, debidamente firmado por las partes, publicado por Resolución en el BOE basado en el Real Decreto-ley de 20 de agosto de 1981 y convalidado como Ley por resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados. Se trataba de conseguir la implantación de un sistema de jubilación a los 64 años de edad y la simultánea contratación de jóvenes aspirantes al primer empleo, o desempleados con derecho a determinadas prestaciones por tal causa, siempre que dicha obligación se hubiera contraído como en el caso de autos, en Convenio Colectivo.

Lo anterior *no comporta discriminación al ser consecuencia de la autonomía de la voluntad colectiva* y dado que existe una justificación objetiva y razonable proporcionada a la finalidad que se persigue.

Por otra parte, *sin que pueda afirmarse la inexistencia de falta de voluntad individual, porque ello iría contra la propia doctrina de los Convenios Colectivos*, obligatorios dentro de su ámbito, mientras aquellas cláusulas no vulneren la Ley, estableciendo diferencias injustificadas.

B) Que el procedimiento aplicado de jubilación, al establecer una aparente limitación a un derecho individual, *encuentra su justificación en la solidaridad y participación de todos en la vida económica del país dando oportunidad a otros desempleados*. Queda no obstante como elemento

esencial indiscutido que las personas a las que se aplique el pacto al llegar a la edad fijada tengan cubierto el período de carencia exigido, con el fin de acceder al beneficio del goce que la previsión otorga.

C) Si se produce la jubilación, en virtud de lo pactado en Convenio Colectivo, no es inválida y como consecuencia se produce la extinción del contrato de trabajo.

D) Que el Convenio Colectivo encuentra su fuerza en la propia Constitución (art. 37.1) y que lo pactado significa el beneficio de un disfrute anticipado de un año, por lo que no aparece quebrantado el principio de igualdad, porque además existe una causa justa y razonable.

E) En concreto: *La jubilación es un derecho, pero ello no impide que pueda ser ejercitado por representante en el convenio colectivo, siempre que se den las circunstancias que se han venido mencionando en los considerandos precedentes y no se establezca de manera injustificada*.

F) De acuerdo con todo lo expuesto y en concordancia con otras sentencias, se desestima el Recurso.

Como se puede comprobar por lo anteriormente dicho:

– No se puede admitir que, con carácter general, la edad incapacite para el trabajo.

– Por Ley, caso de los funcionarios civiles y militares, finalizan su actividad con la Administración obligatoriamente al llegar a cierta edad.

– Puede mediante la Negociación Colectiva fijarse una edad para la jubilación forzosa siempre que se cumplan ciertos requisitos.

– El trabajador puede prolongar su vida laboral, más allá de la edad normal de jubilación (65 años) siempre que no esté obligado por Ley (caso de los funcionarios) o por Convenio Colectivo y siempre que la Empresa no pueda aducir incapacidad para el trabajo.

7. La generalización o «universalización» de las pensiones públicas: condicionamiento y caracteres de las «no contributivas» de la Seguridad Social

136. En un estudio relativo al *panorama europeo* actual en materia de «protección social no contributiva de los ancianos», uno de los autores de este Informe advertía que las pensiones no contributivas son en Europa prestaciones de *naturaleza mixta*. Ni son asegurativas, ni son tampoco asistenciales puras. O, más exactamente, son ambas cosas a un tiempo. Se trata de un difícil «tertium genus» que participa de la naturaleza de las pensiones contributivas por su pertenencia a los sistemas «asegurativos» de Seguridad Social precisamente, y que participa también de la naturaleza de las asistenciales por su finalidad compensatoria de necesidades y no sustitutoria de rentas.

Son, además, la expresa manifestación de la reciente *voluntad «universalista»* radical —no parcial ni gradualista, sino plena e inmediata—, de los sistemas institucionales de Seguridad Social europeos. Los cuales, sin embargo, se han caracterizado hasta ahora por su limitado ámbito subjetivo, consecuente con el alcance meramente obligacional o asegurativo —contraprestacional o contributivo directo— de sus prestaciones. (En ellos se protege sólo al que paga y paga sólo el que puede hacerlo porque trabaja, sea en calidad de asalariado o como autónomo). Esa nota de «universalidad» —preciso es anotarlo— ha correspondido siempre y únicamente a la rama de prestaciones asistenciales (cuyos beneficios se extienden, por principio, a quienes nunca pudieron cotizar o a quienes no cotizaron lo bastante).

Son, por último, la directa consecuencia del limitado alcance tutelar de las prestaciones de la Asistencia Social o pública, concedida.

137. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, Europa entera ha probado métodos diversos para resolver los *problemas de renovación* de sus sistemas de Seguridad Social, necesitados de adaptación a los nuevos fines, y a los caracteres nuevos de la que se ha llamado «tercera etapa» en la formación histórica y en la consolidación definitiva de

las políticas contemporáneas de protección social pública.

Asistimos, pues, desde entonces, a la última fase de un largo proceso de cambios, consecuente con las sucesivas transformaciones operadas en la estructura y composición de las propias sociedades europeas desde la creación —en la ya lejana Alemania de BISMARCK— del primer seguro social.

Esa tercera y última etapa —conocida como etapa universalista— se identifica genéricamente por la tendencia a extender las instituciones de la Seguridad Social a *toda la población residente*, tanto activa como no activa.

Dos son, genéricamente, los *métodos* ensayados para efectuar la ampliación del ámbito subjetivo de los sistemas de la Seguridad Social, logrando así dar cima a la tarea renovadora emprendida; a saber, el de *generalización*, por una parte, de los regímenes de protección asegurativa o contributivos preexistentes; y, por otra parte, el de instauración de *regímenes nuevos de naturaleza no contributiva*.

El primero de ambos —el método generalizador— ha sido el primero en probarse, y se considera ya agotado. No es sino un primer paso y, por consiguiente, con un recorrido limitado, en la dirección «universalista» pretendida. Se funda en la «asimilación» a profesionales de quienes no lo son, y se traduce en el establecimiento del deber de cotización a la Seguridad Social para las personas no activas afectadas.

El método alternativo de universalizar la Seguridad Social es —como se ha dicho— la creación de *regímenes de prestaciones no contributivas*. Se trata de regímenes de carácter residual; es decir, destinados a la cobertura de las necesidades sociales de las personas sin recursos y sin protección —o con protección insuficiente— en los regímenes contributivos o profesionales en funcionamiento.

Sus especiales técnicas permiten eludir todos y cada uno de los defectos y limitaciones ya referidos (organizatorios, de relación, asistenciales...) del método universalista generalizador.

De ahí la atención preferente y el renovado interés de los Gobiernos de los países europeos por

este método universalizador de la Seguridad Social. En concreto, la mayoría de los países miembros de las Comunidades Europeas disponen ya de regímenes de Seguridad Social de esta naturaleza: Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido... Incluso Portugal y Grecia se han incorporado recientemente a esta relación de países dotados de instituciones protectoras no contributivas.

El *significado y alcance* de las pensiones no contributivas se encuentra, pues, en su eficacia para resolver los problemas de renovación de los sistemas de Seguridad Social, dando entrada sin excepciones al principio de «universalidad» plena que demanda el neoindustrialismo emergente que habrá de caracterizar a nuestras sociedades en el futuro inmediato. El industrialismo embrionario y el pleno industrialismo dispusieron de esquemas de Seguridad Social adaptados a sus circunstancias. El neoindustrialismo en ciernes (caracterizado originariamente por la segmentación de los mercados de trabajo, por la precariedad del empleo y por el paro duradero) engendra ya, sin duda, nuevas formas de necesidades sociales que requieren *remedios protectores específicos*.

138. La segunda cuestión a considerar son los motivos que han puesto de actualidad a la protección social no contributiva, en perjuicio de los regímenes asistenciales y de los asegurativos. Se trata de conocer la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las causas del renovado interés de los Gobiernos europeos por las prestaciones no contributivas?

Pues bien, el interés actual por la extensión de la Seguridad Social obedece en todas partes a *tres causas principales*:

1. En primer lugar, a las *urgencias sociales* provocadas por la *duración y la intensidad de las crisis económica*.

En esas circunstancias, la Seguridad Social no contributiva se ofrece como la única respuesta de los Gobiernos a la marginación y la indigencia que acompañan, en nuestras sociedades productivistas en transición, al paro masivo, el empleo irregular y a la precariedad del trabajo.

2. En segundo lugar, la proliferación en Europa de los regímenes de protección social no contributivos se debe a la *propia evolución económico-financiera de la Seguridad Social contributiva o asegurativa*: la disminución de sus cotizantes, debida a la crisis del empleo, coincide con el incremento de sus beneficiarios (empleados, jubilados anticipados...), lo que obliga a exigir un mayor rigor en los requisitos que condicionan el acceso a la conservación de sus derechos.

3. Por último, la opinión por la fórmula no contributiva de universalizar las prestaciones de la Seguridad Social se debe también a las *transformaciones socioeconómicas y demográficas en presencia*; no sólo a la evolución presente y previsible del empleo, sino también a las nuevas formas familiares, a la diferente composición de los hogares y al envejecimiento progresivo de la población.

En resumen, las pensiones no contributivas tienen su origen en la manifiesta *imposibilidad de atender* con las fórmulas protectoras asegurativas o contributivas preexistentes, concebidas para situaciones de pleno empleo indefinido, *ni a todos los necesitados sociales* (en particular, al contingente en aumento de los pobres y marginados), *ni a las nuevas necesidades sociales* originadas por la renuncia de las familias a perpetuar su función protectora tradicional de sus propios ancianos y enfermos.

139. El conocimiento de las causas que han dado origen a la aparición y difusión de este tipo de prestaciones, así como el de los objetivos políticos pretendidos con su implantación, pueden facilitar la tarea de dar respuesta a la pregunta sobre *cuál sea el concepto y cuáles los caracteres* que singularizan a las prestaciones no contributivas en su comparación con las contributivas directas y con las asistenciales puras.

Al término de este Capítulo se incorporan «Cuadros comparados» sobre los caracteres básicos de las pensiones no contributivas en Europa. Se trata de una información, publicada por el Ministerio español competente, y en cuya elaboración han intervenido también los autores de este Informe.

1.º Su forma de financiación

Por su propia naturaleza, las pensiones contributivas se nutren de cuotas abonadas por los beneficiarios (asegurados), por éstos y otras personas o por otras personas solamente. Designamos, por tanto, con el nombre de pensiones no contributivas ese otro tipo de pensiones que se nutren con *recursos públicos de distintas procedencia*. Es decir, las que se costean en su integridad con cargo a los *Presupuestos Generales del Estado*.

2.º El vínculo existente entre el mecanismo de financiación y las prestaciones

En las pensiones contributivas es posible observar siempre alguna relación, algún vínculo, alguna dependencia entre las cuotas que, al menos en parte, nutren su soporte financiero, y los ingresos anteriores del beneficiario. O una relación entre la prestación misma, sea en su reconocimiento o en su importe, y el tiempo o duración del período cotizado por el beneficiario.

En las pensiones no contributivas, sin embargo, ese vínculo no existe, de modo que la prestación no guarda relación con los ingresos anteriores, ni con tiempo alguno de aseguramiento.

3.º Un tercer factor a considerar es el hecho de que la mayor parte de los regímenes nacionales europeos de pensiones no contributivas prevén su reconocimiento sólo después de someter al interesado a una prueba de recursos personales (o medios materiales de vida), entre los que se incluyen también los recursos de su familia.

En general, el examen de los ingresos o de las rentas del beneficiario permite conocer el nivel –suficiente o insuficiente– de sus medios materiales de vida. En consecuencia, de él depende, en primer lugar, el reconocimiento del derecho a la prestación y, en segundo lugar, la cuantía misma de la pensión.

4.º Un elemento de valoración esencial –éste en contraste o por comparación con las prestaciones de la Asistencia Social– es la calidad de verdaderos *derechos subjetivos* de las nuevas prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

El hecho de que casi la totalidad de las prestaciones no contributivas exijan la prueba de recursos conduce, en efecto, a confundirlas con las de asistencia o de ayuda social. Se juzga, a primera vista, que los términos «prueba de recursos» y «graciabilidad» o «inexigibilidad» son equivalentes. Y, sin embargo, no es así necesariamente.

De hecho, las nuevas pensiones no contributivas de la Seguridad Social, pese a depender de la «prueba de recursos», constituyen plenos derechos subjetivos en todos los ordenamientos jurídicos europeos comparados.

5.º Normalmente, las legislaciones nacionales de pensiones no contributivas imponen condiciones sobre la *nacionalidad, la residencia actual y la residencia anterior* durante un determinado número de años, y así lo hace también la ley española.

Con frecuencia se invoca que tales requisitos permiten no reconocer pensiones no contributivas a aquellas personas que carezcan de un cierto arraigo y vinculación con el país ante el que se demandan.

6.º Consecuencia de estos requisitos de residencia es la *inexportabilidad* de las pensiones no contributivas. Es decir, su no pago a quienes se trasladan a territorio extranjero. O su denegación a quien las solicitan residiendo en el exterior.

7.º Una nota comunitaria más adorna al concepto de prestación no contributiva. Se trata de su finalidad complementaria –su accesoriedad, en suma– de las prestaciones contributivas correspondientes a cada una de las ramas clásicas de la acción protectora de la Seguridad Social.

140. Para concluir, debemos considerar el tema relativo a las *consecuencias* de la generalización europea de la rama de pensiones no contributivas.

En el ámbito interno, el establecimiento de las modalidades no contributivas de pensiones de la Seguridad Social puede provocar una modificación en los contenidos prestacionales de la Asistencia Social o pública. Garantizadas universalmente las ayudas económicas para la vejez y la minusvalía por la Seguridad Social, los nuevos cometidos de la Asis-

tencia Social pasarían a ser —ya lo son en algunos países— los siguientes:

—concesión de suplemento en dinero para la mejora de esas mismas prestaciones otorgadas por la Seguridad Social;

—concesión de asistencia complementaria en forma de servicios sociales diversos; y

—concesión de ayudas económicas para la compensación de riesgos o necesidades sociales no tipificadas.

Por otra parte, al tiempo que la Seguridad Social se «universaliza», la Asistencia pública tenderá —ya lo ha hecho también en algunos países— a reducir

su ámbito solidario, concentrándose en el marco local, provincial o regional.

De los defectos de su instauración en España se ha tratado resumidamente en la Parte General de este informe, a los que procede aquí remitirse sin más. Se trata de inconvenientes que *relativizan*, al menos a medio plazo, la eficacia de su implantación en orden a los objetivos de transformación deseados en las estructuras protectoras. Su resolución sería un gran paso para alcanzar esos objetivos.

El CUADRO 14-BIS resume algunos caracteres —los principales— del régimen jurídico de las pensiones de vejez no contributivas en las legislaciones europeas.

Cuadro 14 bis
CUADROS COMPARATIVOS SOBRE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS
EN LOS PAISES EUROPEOS

I. SISTEMAS PUBLICOS DE PROTECCION SOCIAL QUE CONCEDEN
RENTAS INDIVIDUALES A ANCIANOS, INVALIDOS Y MINUSVALIDOS:
ESTRUCTURA GENERAL

Cuadro Primero (I)

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
<p>REGIMENES LEGALES DE PREVISION:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Seguro Social de Pensiones (S.S.P.)</i> Asegura obligatoriamente a todo trabajador asalariado y a algunos grupos específicos de trabajadores autónomos. Otorga pensiones de vejez e invalidez. Es posible el aseguramiento voluntario de cualquier persona no incluida obligatoriamente. • <i>Seguro Social de Accidentes (S.S.A.)</i> Es obligatorio para todo asalariado (a excepción del funcionario). También para los autónomos obligatoriamente incluidos en el S.S.P. Asume la cobertura de las contingencias de origen profesional. Es posible también el aseguramiento voluntario. Protege mediante pensiones. • <i>Otros regímenes específicos:</i> Régimen de Ayudas por Vejez a los Agricultores: Regímenes de Previsión Profesional de determinados grupos de profesionales liberales: Régimen de Previsión de funcionarios. <p>REGIMENES COMPLEMENTARIOS DE PREVISION:</p> <p>Se distingue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>regímenes de Previsión complementaria del Servicio Público:</i> Obligatoria para todos los empresarios públicos. • <i>Régimen de Previsión empresarial por vejez:</i> Otorga prestaciones de base voluntaria (salvo mínimos legalmente prescritos) de las empresas a sus trabajadores, de carácter múltiple y variado. 	<p>PRESTACIONES POR INCAPACIDAD LABORAL DE LARGA DURACION (LEY GENERAL SOBRE INCAPACIDAD LABORAL - AAW).</p> <p>Asegura a los «ciudadanos» (todas aquellas personas que viven en los Países Bajos, con independencia de la nacionalidad). También a los no ciudadanos que realicen en los Países Bajos una actividad (sujeta a descuentos del salario).</p> <p>PRESTACIONES POR INCAPACIDAD LABORAL DE LARGA DURACION (LEY SOBRE SEGURO DE INCAPACIDAD LABORAL - WAO).</p> <p>Afectan sólo a las personas que tengan una relación laboral de tipo jurídico-privado o jurídico-público.</p> <p>MINIMO SOCIAL GARANTIZADO.</p> <p>Regulado en la Ley sobre complementos da lugar al reconocimiento de un complemento de la prestación (AAW o WAO) hasta alcanzar el mínimo social correspondiente a la unidad familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Casados: Salario mínimo. • No casados con derecho a subsidio familiar por hijo menor de 18 años: 90% del salario mínimo. • No casados: 70% del salario mínimo. 	<p>SEGURO DE ENFERMEDAD-INVALIDIDAD:</p> <p>Asegura a los trabajadores del sector privado (excepto marinos que tienen un régimen especial); al personal no funcionario o contratado temporal del sector público.</p> <p>Otorga prestaciones por incapacidad transitoria, por invalidez y por gastos de sepelio. Para los pensionistas: asignación de vacaciones; y, en algunos casos, para los mineros; asignación complementaria y subsidio de calefacción.</p> <p>RIESGOS PROFESIONALES:</p> <p>Los Fondos de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales cubren a quienes total o parcialmente estén incluidos en un régimen de seguridad social, salvo reglamentaciones específicas (personal servicios públicos: militares).</p> <p>La protección se dispensa mediante subsidios y pensiones.</p> <p>REGIMEN DE PENSIONES DE JUBILACION Y SUPERVIVENCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protege, de una parte, a todos los trabajadores por cuenta ajena que hayan estado empleados en Bélgica, a los a ellos asimilados, y a los cónyuges supervivientes o divorciados de aquéllos. De otra, a los trabajadores autónomos y ayudantes, así como a sus cónyuges supervivientes o divorciados. • Cualquier persona, mientras resida en Bélgica, puede adherirse al régimen de pensiones de trabajadores por cuenta ajena. • Pensiones y asignación de vacaciones y complementaria. 	

Cuadro 14 bis (Cont.)
I. SISTEMAS PUBLICOS DE PROTECCION SOCIAL QUE CONCEDEN
RENTAS INDIVIDUALES A ANCIANOS, INVALIDOS Y MINUSVALIDOS:
ESTRUCTURA GENERAL

Cuadro Primero (1) (Continuación)

	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS		<p>MINIMO SOCIAL GARANTIZADO A DESEMPLEADOS ADULTOS Y TRABAJADORES AFECTOS DE INCAPACIDAD LABORAL PARCIAL.</p> <p>En aplicación desde 1-1-1987 en virtud de la Ley sobre previsión en materia de ingresos para trabajadores adultos y personas afectas de incapacidad laboral parcial (IOAW). Los mínimos sociales a alcanzar son diferenciados para los siguientes grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desempleado y cónyuge: 50% del salario mínimo neto (cada uno). • Desempleado solo con uno o más hijos: 90% del salario mínimo neto. • Desempleado solo, sin hijos: 70% del salario mínimo neto. <p>PENSION DE VEJEZ (LEY GENERAL DE VEJEZ - AOW).</p> <p>Asegura obligatoriamente a todos los habitantes que hayan cumplido 15 años sin haber alcanzado los 65 contra las consecuencias económicas de la vejez. (También los trabajadores no habitantes a los que se gravan los salarios.)</p> <p>La reglamentación de las prestaciones en relación con el salario ganado se deja a la negociación entre empresarios y trabajadores.</p>	

Cuadro 14 bis (Cont.)

I. SISTEMAS PUBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE CONCEDEN RENTAS INDIVIDUALES A ANCIANOS, INVALIDOS Y MINUSVALIDOS: ESTRUCTURA GENERAL

Cuadro Primero (I) (Continuación)

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
	<p><i>Ayuda Social:</i> Ya sea como prestación económica o en especie, se reconoce como un derecho de la persona en estado de necesidad a fin de garantizarle una vida digna (se basa en el principio de subsidiariedad).</p> <p><i>Subsidio de vivienda:</i> Tiende a garantizar, a toda la familia o ciudadano que viva solo, un local habitable adecuado.</p> <p><i>No existe un régimen específico de protección en materia de Seguridad Social para los minusválidos (salvo para los invidentes en el marco de algunos Länders).</i></p>	<p>PRESTACION ASISTENCIAL (LEY GENERAL DE ASISTENCIA ABW).</p> <p>Se reconoce a todos el derecho a una ayuda económica para atender a los gastos de subsistencia, ajustarlos a las circunstancias y a las posibilidades del interesado y de su familia. La prestación tiene carácter complementario.</p> <p>PRESTACION UNICA (LEY SOBRE PRESTACION UNICA - WEV).</p> <p>Se concede a todos los residentes. Tiene por objeto garantizar con una prestación aparte, el poder adquisitivo a grupos a los que se ha asignado el mínimo social.</p> <p>Los grupos mínimos a los que afecta son fijados anualmente.</p>	<p>PRESTACIONES PARA MINUSVALIDOS: Garantizan la seguridad de asistencia a los minusválidos que no pueden adquirirla por su trabajo y que no disponen de ingresos suficientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un régimen residual, de naturaleza asistencial. • Se otorgan prestaciones sustitutivas de ingresos y prestaciones de integración. <p>RENTA GARANTIZADA: Garantía de renta mínima para toda persona que haya cumplido edad normal de jubilación y no tenga recursos suficientes.</p> <p>MINIMO MEDIOS EXISTENCIA: Se reconoce, con carácter residual, a cualquier persona que no disponga de recursos suficientes y que no pueda procurárselos con su esfuerzo personal o por otros medios.</p> <p>AYUDA SOCIAL: Tiene como fin permitir a cada persona llevar una vida digna. Se otorgan prestaciones materiales o en especie.</p>

Cuadro 14 bis (Cont.)
I. SISTEMAS PUBLICOS DE PROTECCION SOCIAL QUE CONCEDEN
RENTAS INDIVIDUALES A ANCIANOS, INVALIDOS Y MINUSVALIDOS:
ESTRUCTURA GENERAL

Cuadro Primero (2)

	ITALIA	SUIZA	FRANCIA	REINO UNIDO
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	<p>(Las contestaciones italianas al cuestionario se han limitado a las prestaciones no contributivas, omitiendo toda referencia a las contributivas.</p> <p>No obstante lo anterior, ha parecido oportuno incluir en los presentes Cuadros Comparativos las contestaciones italianas, dado que éstas sí abordan el núcleo central del presente estudio, es decir, las prestaciones no contributivas.)</p>	<p>PERSONAS DE EDAD AVANZADA.</p> <p>Se distinguen dos distintos niveles de protección:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Régimen del Seguro de Vejez y supervivencia.</i> <p>Básico. Cubre las necesidades vitales de las personas de edad avanzada. Es de carácter obligatorio (prestaciones contributivas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Régimen de la Previsión Profesional.</i> <p>Completa la renta básica con objeto de garantizar el nivel de vida anterior (cifrado en el 60% de los últimos ingresos adquiridos antes de la edad de jubilación).</p> <p>Es un régimen obligatorio de prestaciones contributivas (aunque sólo están asegurados en él los trabajadores por cuenta ajena). No obstante, junto a la parte obligatoria de este seguro existe la posibilidad de un seguro opcional adicional.</p> <p>INVALIDOS Y MINUSVALIDOS.</p> <p>Los <i>inválidos</i> gozan de la misma forma de protección que las personas de edad avanzada: régimen básico, de previsión profesional.</p> <p>Los <i>minusválidos</i> concepto diferenciado, «afección física o mental e incapacidad para hacer frente a los actos ordinarios de la vida») gozan de prestaciones especiales tanto desde el Seguro de Vejez como del de Invalidez.</p> <p>Los <i>inválidos</i> (y en ciertos aspectos los minusválidos) cubiertos también por el Seguro de Accidentes.</p>	<p>ELEMENTOS NO CONTRIBUTIVOS EN LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS DEL SEGURO DE VEJEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mínimo contributivo.</i> <p>Tiende a mejorar el derecho a pensión del asegurado que ha cotizado a un régimen durante su vida laboral, por comparación con quien no ha cotizado nunca.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sistema del «mínimo por vejez».</i> <p>Aplicable a las personas que no han cotizado a un régimen contributivo, o lo han hecho insuficientemente, siempre que carezcan de medios de vida. Se compone de dos prestaciones:</p> <p>Subsidio a los trabajadores ancianos (SVTA), subsidio especial y otros subsidios semejantes.</p> <p>Subsidio complementario del Fondo Nacional de Solidaridad (SCFNS).</p> <p>ELEMENTOS NO CONTRIBUTIVOS EN LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS DEL SEGURO DE INVALIDEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mínimo contributivo de las pensiones de invalidez (similar a vejez).</i> • <i>Prestación complementaria del Fondo nacional de Solidaridad (extensión del S.C.F.N.S. a los inválidos).</i> • <i>Incrementos por tercera persona.</i> 	<p>REGIMEN DEL SEGURO NACIONAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pensión básica de jubilación.</i> De cuantía uniforme. • <i>Pensión escalonada.</i> De cuantía relacionada directamente con la cuantía de las cuotas pagadas. • <i>Pensión adicional.</i> Igualmente referida a los ingresos (posteriores a 1978). <p>PRESTACIONES PARA INVALIDOS Y MINUSVALIDOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Prestación de invalidez.</i> <p>(La invalidez en el sistema inglés es concebida como prestación de enfermedad de larga duración). Reconoce una pensión de la misma cuantía de la pensión básica de jubilación, más un subsidio escalonado en función de la edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Prestación adicional en función de los ingresos (similar a la pensión adicional de vejez).</i>

Cuadro 14 bis (Cont.)
I. SISTEMAS PUBLICOS DE PROTECCION SOCIAL QUE CONCEDEN
RENTAS INDIVIDUALES A ANCIANOS, INVALIDOS Y MINUSVALIDOS:
ESTRUCTURA GENERAL

Cuadro Primero (2) (Continuación)

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	ITALIA	SUIZA	FRANCIA	REINO UNIDO
	<p>ASISTENCIA SOCIAL DE AMBITO NACIONAL. Con dos ramas diferenciadas en el Ordenamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones y asignaciones a inválidos civiles, ciegos y sordomudos. • Pensión social a mayores de 65 años. <p>ASISTENCIA SOCIAL DE LAS REGIONES: Concesión de servicios sociales y prestaciones económicas de carácter discrecional.</p>	<p>PERSONAS DE EDAD AVANZADA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Rentas extraordinarias del Seguro de Vejez (A.V.S.)</i>. Se acercan a la naturaleza mixta de las prestaciones no contributivas. • <i>Prestaciones complementarias</i>. También de carácter no contributivo. • <i>Asistencia Pública</i>. Reparte prestaciones no contributivas sujetas a devolución y subsidiarias. Es de competencia cantonal. <p>INVALIDOS: gozan de la misma forma de protección que las personas de edad avanzada: rentas extraordinarias, prestaciones complementarias y asistencia pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Subsidio a adultos minusválidos</i>. Se concede como prestación familiar y sustituye a diferentes subsidios de ayuda social. • <i>Subsidio de Compensación</i> (también minusválidos). • <i>Garantía de recursos de los minusválidos</i>. Se destinan a personas minusválidas que trabajen en un medio normal o en un «medio protegido». Se traduce en el pago de un complemento de remuneración igual a la diferencia existente entre el nivel de los recursos garantizados y los ingresos que la persona inválida obtiene del trabajo. Su objetivo es la reinserción profesional y social de los minusválidos. 	<p>REGIMEN DEL SEGURO NACIONAL.</p> <p>Inicialmente era un régimen de prestaciones contributivas; actualmente incluye varias prestaciones «no contributivas» (no sujetas a comprobación de medios), principalmente a favor de minusválidos. Entre tales se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pensión no contributiva</i>. En favor de quienes no tienen derecho a pensión de jubilación. • <i>Subsidio de asistencia</i>. En favor de las personas incapacitadas en tal grado que precisen la ayuda de otra persona. • <i>Subsidio de grave incapacidad</i>. En favor de todos los residentes (con al menos un 80% de incapacidad). Ha sustituido a las pensiones «no contributivas» de invalidez y de las amas de casa. <p>EL REGIMEN DE PRESTACION COMPLEMENTARIA. (Asistencia Social.) Comprende fundamentalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Prestación complementaria</i>. Proporciona los recursos suficientes para satisfacer las necesidades (diversas posibilidades en función de los gastos básicos, vitales a cubrir). • <i>Pagos globales a pensionistas por gastos extraordinarios</i>.

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: REQUISITOS INICIALES DE CONCESION

Cuadro Segundo (I)

	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	<p>PENSIONES DEL SEGURO SOCIAL DE PENSIONES (S.S.P.).</p> <p>a) <i>Pensión de incapacidad profesional</i> (I.P.). Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar afecto de «incapacidad profesional» (incapacidad de ganar la mitad de lo que gana un asegurado profesionalmente comparable) con consideración de criterios socio-económicos. • Carencia específica: 36 meses obligatoriamente cotizados en los 60 anteriores a la incapacidad. • Período de espera: 60 meses antes de producirse el hecho causante. <p>b) <i>Pensión de incapacidad de ganancia</i> (I.G.). Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar afecto de «incapacidad de ganancia» (incapacidad de realizar una actividad lucrativa con una cierta regularidad). Concepto igualmente modulado por criterios socio-económicos. • Carencia específica: 36 meses de cotización obligatoria en los últimos 60 meses anteriores a la incapacidad. • Período de espera: 60 meses antes del hecho causante (o 20 años de período del Seguro). <p>El concepto MINUSVALIA se refiere a la repercusión del trastorno funcional, sin referencia alguna a la profesión del interesado o al mundo laboral. Por tanto, Minusvalia, I.P. e I.G. son conceptos independientes entre sí.</p> <p>c) <i>Subsidio normal de jubilación por Vejez</i>: Son requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad: 65 años. • Período de espera: 60 meses. 	<p>PRESTACIONES POR INCAPACIDAD LABORAL DE LARGA DURACION (AAW): Son requisitos los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No haber cumplido 65 años. (Tener al menos 18). • Incapacidad como mínimo de un 25%. • Subsistencia de la incapacidad transcurridas 52 semanas. • Ingresos laborales o profesionales no inferiores en el año anterior al hecho causante a una determinada cantidad (4.403,2 Fl desde 1-1-1987). <p>PRESTACIONES POR INCAPACIDAD LABORAL DE LARGA DURACION (WAO):</p> <ul style="list-style-type: none"> • No haber cumplido 65 años. • Incapacidad laboral de ganancia, de, al menos, un 15% surgida durante el seguro. • Subsistencia transcurridas 52 semanas. <p>MINIMO SOCIAL GARANTIZADO DE LEY DE COMPLEMENTOS (TW):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos de la unidad familiar inferiores al mínimo social que corresponda en cada caso. • Derecho a una prestación por incapacidad laboral de larga duración. <p>MINIMO SOCIAL GARANTIZADO DE LA LEY SOBRE PREVISION A DESPLEGADOS ADULTOS Y TRABAJADORES AFECTOS DE INCAPACIDAD LABORAL PARCIAL (IOAW). Se exige alguno de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haber agotado el plazo máximo de la prestación por desempleo (teniendo una determinada edad). • Ser beneficiario de una prestación por incapacidad laboral (de la AAW o WAO) en % inferior al 80%. <p>PENSION DE VEJEZ (AOW):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haber cumplido 65 años. • No hay comprobación de ingresos. 	<p>PENSION DE INVALIDEZ: Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar afiliado a una sociedad mutualista o adscrito en la Caja auxiliar. • Hacer cesado en toda actividad; sufrir una reducción de ganancia del 66% como mínimo y padecer lesiones o trastornos funcionales. • Período de carencia de 6 meses, con un mínimo de 120 días de trabajo incluidos los días de inactividad asimilados. <p>PENSIONES DE JUBILACION Y SUPERVIVENCIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Requisitos comunes</i>: Cese en actividad profesional, salvo excepciones. No disfrute de otras prestaciones (enfermedad, invalidez, paro). Presentación solicitud. • <i>Jubilación</i>: Edad: 65 hombres; 60 mujeres. Posibilidad anticipación y de acceso sin condiciones de edad. • <i>Supervivencia</i>: Edad: 45 años, salvo hijo a cargo o incapacidad superior al 66%. 1 año matrimonio antes fallecimiento, salvo excepciones. Pensión temporal si no se reúnen anteriores requisitos.

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: REQUISITOS INICIALES DE CONCESION

Cuadro Segundo (I) (Continuación)

	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	<p>d) <i>Subsidio de jubilación por Vejez</i>. (Es una pensión).</p> <p>1) En favor de desempleados mayores de 60 años; se exigen además de la edad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desempleo prolongado (52 semanas en el último año y medio). • Cotización específica: 8 años de cuotas obligatorias en los últimos 10. • Período de espera: 180 meses. <p>2) En favor de los mayores de 60 años de edad. Es necesario acreditar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sujeción preponderante a la obligatoriedad del Seguro (121 meses de cotización obligatoria en los últimos 20 años). • Período de espera: 180 meses. <p>e) <i>Subsidio flexible de jubilación por Vejez</i> (Pensión). Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad: 63 años (60 si existe IP, IG o grave minusvalía). • Período prolongado de espera: 35 años de Seguro. <p>PENSION POR LESION DEL SEGURO SOCIAL DE ACCIDENTES. Se exige: Reducción (de origen profesional) de la «capacidad de ganancia» al menos en un 20% durante las 13 semanas siguientes al accidente.</p>		

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: REQUISITOS INICIALES DE CONCESION

Cuadro Segundo (I) (Continuación)

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
	<p>AYUDA SOCIAL. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un estado de necesidad. • Ingresos inferiores a una determinada cantidad. • Existencia de un patrimonio limitado. <p>SUBSIDIO POR VIVIENDA. Son requisitos los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos familiares inferiores a una cuantía máxima mensual (variable en función del número de familiares). • Existencia de una situación de necesidad (para el plus para el pago de alquiler o de cargas). 	<p>PRESTACION ASISTENCIAL (ABW).</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe un límite de ingresos para solicitar la ayuda. • La concesión de la ayuda se puede supeditar al cumplimiento de determinadas condiciones (aceptación de un trabajo). • La capacidad económica para hacer frente a gastos especiales necesarios para subsistir, se fija atendiendo a: patrimonio e ingresos del interesado. <p>PRESTACION UNICA (WEU).</p> <ul style="list-style-type: none"> • No superación por el conjunto de los ingresos netos de unos niveles mínimos. 	<p>PRESTACIONES PARA MINUSVALIDOS. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener 21 años como mínimo y 65 como máximo. • Ser belga, apátrida, refugiado y de nacionalidad indeterminada. • Residir efectivamente en Bélgica y haberlo hecho durante los 5 años anteriores a presentación solicitud o durante 10 años en el transcurso de la vida. • Para la prestación sustitutiva de ingresos, se exige la reducción de la capacidad de ganancia en 1/3 al menos de lo que una persona válida puede ganar ejerciendo una profesión. Para la valoración se recurre a criterios médicos y económicos. • Para la prestación de integración el grado de autonomía se mide por medio de un baremo y una escala médico-profesional. <p>RENTA GARANTIZADA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 65 años los hombres y 60 las mujeres. • Carecer de ingresos. • Haber residido en Bélgica los 5 años anteriores a la solicitud, o 10 años durante toda la vida. <p>MINIMO MEDIOS EXISTENCIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir mayoría edad civil (21 años). • Haber residido efectivamente en Bélgica los 5 años anteriores a la concesión o 10 años en el transcurso de la vida. • Carecer de ingresos.

Cuadro 14 bis (Cont.)

I. PRESTACIONES: REQUISITOS INICIALES DE CONCESION

Cuadro Segundo (2)

	ITALIA	SUIZA	FRANCIA	REINO UNIDO
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	<p>(Ver Cuadro Primero, Italia, prestaciones contributivas.)</p>	<p>RENTA BASICA DE VEJEZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad (65 hombres) (62 mujeres) pendiente de modificación legislativa al ser contrario a la legislación federal. • No se tiene en cuenta la situación de necesidad. • un año al menos de cotizaciones efectivas. <p>RENTA DE PREVISION PROFESIONAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Igual renta básica de vejez. 	<p>SUBSIDIO A TRABAJADORES ASALARIADOS ANCIANOS (S.V.T.A.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad: 65 años (60 incapacidad). • Nacionalidad (salvo Convenio). • Existencia de un estado de necesidad. • 25 años de actividad asalariada (o 15 años después de los 60). <p>SUBSIDIO ESPECIAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No disfrutar prestación de vejez alguna por no haber cotizado. <p>SUBSIDIO COMPLEMENTARIO DEL FONDO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (SCFNS).</p> <p>Segundo estrato de la renta mínima. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalidad francesa. • Residencia. • Edad: 65 años (60 incapacidad). • Existencia de un estado de necesidad. <p>INCREMENTO POR TERCERA PERSONA (SEGURO DE INVALIDEZ).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inválido total. • Necesidad de ayuda a una persona para los actos esenciales de la vida. <p>MINIMO CONTRIBUTIVO DE LAS PENSIONES DE VEJEZ E INVALIDEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurados que alcancen un número determinado de años de cotización. 	<p>PENSION BASICA DE JUBILACION. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad (65 hombres, 60 mujeres). • Cese en el trabajo (salvo a partir de los 70 años). • Un cierto número de cotizaciones y determinado número de años de Seguro. <p><i>Pensión escalonada.</i> Se dirige a los asalariados que hubiesen contribuido en función de «cuotas escalonadas».</p> <p><i>Pensión adicional referida a los ingresos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad (65 hombres, 60 mujeres). • Cuotas. <p>Es la pensión de escala superior.</p> <p>PRESTACION DE INVALIDEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Persistencia de la incapacidad para el trabajo. • Haber agotado la prestación por enfermedad.

Cuadro 14 bis (Cont.)
I. PRESTACIONES: REQUISITOS INICIALES DE CONCESION

Cuadro Segundo (2) (Continuación)

	ITALIA	SUIZA	FRANCIA	REINO UNIDO
PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	<p>PENSIONES EN FAVOR DE INVALIDOS CIVILES, CIEGOS Y SORDOMUDOS (ESTATALES).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de una minusvalía. • Existencia de un estado de necesidad (carencia de rentas). • No requiere cotizaciones. <p>(La «indemnización para el acompañamiento» exige sólo el requisito médico).</p> <p>PENSION SOCIAL (ESTATAL).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayores de 65 años (igual para hombres y mujeres). • Existencia de un estado de necesidad (carencia de rentas). • No requiere cotizaciones. <p>PRESTACIONES ECONOMICAS REGIONALES.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un estado de necesidad (valorable caso a caso). 	<p>VENTA EXTRAORDINARIA DEL SEGURO DE VEJEZ (A.V.S.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se exigen cotizaciones. • Es necesaria la existencia de un estado de necesidad. <p>PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS DE VEJEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesaria la existencia de un estado de necesidad. <p>PRESTACIONES ASISTENCIALES DE VEJEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un estado de necesidad. 	<p>SUBSIDIO A ADULTOS MINUSVALIDOS. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Residencia. • Nacionalidad (o súbdito de país en Convenio de reciprocidad). • Edad mínima 20 años. • Minusvalía del 80%. • No disfrutar de una prestación de vejez o invalidez al menos igual al subsidio. • Existencia de una situación de necesidad. <p>SUBSIDIO DE COMPENSACION. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20 años. • 80% de incapacidad. • Necesidad de ayuda de tercera persona. • Estado de necesidad. <p>GARANTIA DE RECURSOS A LOS MINUSVALIDOS. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condición de minusválido. • Realizar un trabajo remunerado. 	<p>PENSION NO CONTRIBUTIVA (VEJEZ). Son beneficiarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas de 80 o más años. • Sin derecho a pensión contributiva de jubilación (o de cuantía inferior a la pensión no contributiva adecuada). • Haber vivido en el Reino Unido durante un período mínimo prescrito. (10 años en cualquier período consecutivo de 20 años, tras haber cumplido los 60 años de edad.) <p>SUBSIDIO DE ASISTENCIA. A todos los residentes desde los 2 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haber vivido en el Reino Unido al menos 26 semanas en los últimos 12 meses. • Incapacidad grave que implique la ayuda de otra persona. • No se condiciona a falta de recursos. <p>SUBSIDIO DE INCAPACIDAD GRAVE. Se exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Residencia durante 10 años al menos en los 20 últimos o durante 10 años en total si se es menor de 10 años. • Residencia (al menos 24 semanas en las 28 de incapacidad). • Incapacidad laboral durante 28 semanas antes de iniciar el pago. • 80% de incapacidad. <p>PRESTACION COMPLEMENTARIA (Asistencial).</p> <ul style="list-style-type: none"> • No tener derecho a prestación del Seguro. • Presencia en el Reino Unido. • Situación de necesidad.

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: CRITERIOS SEGUIDOS EN LA APRECIACION DEL ESTADO DE NECESIDAD. MEDIOS DE PRUEBA Y CONTROLES DE SUBSISTENCIA (sólo referidos a las no contributivas)

Cuadro Cuarto (I)

CRITERIOS SEGUIDOS PARA APRECIAR LA EXISTENCIA DEL ESTADO DE NECESIDAD	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
	<p>SUBSIDIO POR VIVIENDA. El elemento de referencia es la existencia de ingresos familiares inferiores a una cantidad máxima mensual, escalonada atendiendo al número de familiares computables (176 DM para hogar de 2 personas; 2.180 DM en el supuesto de 3 personas).</p> <p>AYUDA SOCIAL. Junto a los ingresos es necesario atender a la existencia de un limitado patrimonio.</p> <p>En ambas prestaciones se consideran como ingresos familiares las pensiones del Seguro Social de Pensiones (SSP) y del Seguro Social de Accidentes (SSA). Todas las prestaciones mencionadas pueden ser objeto de inspección judicial.</p>	<p>PRESTACION ASISTENCIAL (ABW). Las prestaciones son <i>revisadas</i> con regularidad. En la comprobación de la no existencia de medios propios de subsistencia no se toman en cuenta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dinero destinado a formación o a la empresa. • Un determinado patrimonio. • El interés de las cantidades exentas. • Donativos. • Parte de los productos complementarios del trabajo y subarriendo. 	<p>PRESTACIONES PARA MINUSVALIDOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se tienen en cuenta los ingresos del minusválido y eventualmente de su cónyuge o de la persona con la que viva maritalmente), relativos al penúltimo año con respecto a aquél en cuyo transcurso se presentó la solicitud. <p>RENTA GARANTIZADA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se consideran todos los ingresos del solicitante y de su cónyuge cualquiera que sea su naturaleza u origen. • No se computan las prestaciones familiares por hijos, la asistencia social, ni las pensiones alimenticias o de guerra. • Se computan parcialmente las pensiones públicas o sus complementos. <p>MINIMO MEDIOS EXISTENCIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Igual que renta garantizada, salvo que se tienen en cuenta las pensiones alimenticias. • No se computan las ayudas que puedan dar los CPAS como complementos. • En determinadas hipótesis, los CPAS pueden recuperar, con cargo al beneficiario o a un tercero, las prestaciones concedidas. La acción de reembolso es competencia de los tribunales. <p>AYUDA SOCIAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los CPAS realizan una encuesta social para determinar la necesidad e importancia de la ayuda.

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: CRITERIOS SEGUIDOS EN LA APRECIACION DEL ESTADO DE NECESIDAD. MEDIOS DE PRUEBA Y CONTROLES DE SUBSISTENCIA (sólo referidos a las no contributivas)

Cuadro Cuarto (I) (Continuación)

MEDIOS DE PRUEBA DEL ESTADO DE NECESIDAD Y CONTROLES DE SUBSISTENCIA	ALEMANIA	HOLANDA	BELGICA
			<p>PRESTACIONES PARA MINUSVALIDOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los datos figuran en el certificado de imposición de la Administración de Hacienda. Si no existe declaración fiscal, se sustituye por la comunicación del interesado. • Los inmuebles se valoran por la renta catastral. Sólo cuando sobrepase un límite si se trata de la vivienda habitual. • Colaboración de las Administraciones de impuestos y del Registro de la Propiedad. <p>MINIMO MEDIOS EXISTENCIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El solicitante debe demostrar que está dispuesto a trabajar. • Los CPAS puede obligar al interesado a que reclame sus derechos a las personas que le deben alimentos.

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: CRITERIOS SEGUIDOS EN LA APRECIACION DEL ESTADO DE NECESIDAD. MEDIOS DE PRUEBA Y CONTROLES DE SUBSISTENCIA (sólo referidos a las no contributivas)

Cuadro Cuarto (2)

	ITALIA	SUIZA	FRANCIA	REINO UNIDO
CRITERIOS SEGUIDOS PARA APRECIAR LA EXISTENCIA DEL ESTADO DE NECESIDAD	<p>PRESTACIONES ASISTENCIALES ESTATALES EN FAVOR DE INVALIDOS CIVILES, CIEGOS Y SORDOMUDOS.</p> <p>Rentas del individuo inferiores a un determinado tope, variable en función del grado de ceguera o invalidez (sujeto a actualización automática anual).</p> <p><i>Excepción:</i> «Indemnización para el acompañamiento», no subordinada en la situación económica.</p> <p>PENSIONES SOCIALES (ESTATALES).</p> <p>Rentas del matrimonio inferiores a un tope (sujeto a actualización automática semestral).</p> <p>Si se trata de personas solas el límite es diferente.</p> <p>No computan para el tope: casa en que se habita y ayudas familiares.</p> <p>Computan: las rentas pagadas por estados extranjeros al titular de la pensión social. También las del cónyuge, excepto que fueran abonadas a efectos de mero resarcimiento.</p>	<p>RENTA EXTRAORDINARIA DEL SEGURO DE VEJEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos del asegurado inferiores a un tope (8.400 F.S.). • Rentas inferiores a 720 F.S. <p>PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No alcanzar ingresos superiores a una cantidad (8.400 F.S.), incluyendo la renta extraordinaria del Seguro de Vejez. 	<p>S.V.T.A. (1).</p> <p>Total de ingresos inferior a un límite (distinto si es persona sola o matrimonio).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incluyen los ingresos profesionales e inmobiliarios. • No se consideran las obligaciones alimenticias. <p>S.C.F.N.S. (1).</p> <p>No tener recursos superiores a un límite distinto (distinto para persona sola o matrimonio).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se toman en cuenta: los ingresos profesionales y de bienes muebles e inmuebles; la cuantía de otras prestaciones a que tenga derecho el beneficiario. <p>SUBSIDIO A ADULTOS MINUSVALIDOS.</p> <p>No disponer de recursos superiores a un determinado límite establecido en función de la situación familiar.</p> <p>SUBSIDIO DE COMPENSACION.</p> <p>Recursos no superiores al límite del subsidio a adultos minusválidos.</p>	<p>PENSION NO CONTRIBUTIVA DE VEJEZ.</p> <p>No está condicionada a prueba de recursos. Es decir, no se exige la existencia de un estado de necesidad.</p> <p>SUBSIDIO DE ASISTENCIA.</p> <p>No se condiciona a una insuficiencia de recursos.</p> <p>PRESTACION COMPLEMENTARIA (ASISTENCIAL).</p> <p>Recursos insuficientes para satisfacer las necesidades. (Capital no superior a las 3.000 Libras.)</p> <p>No computan como recursos: el hogar en que se vive; la casa propia ocupada por un familiar anciano o incapacitado; y los subsidios de asistencia y movilidad.</p>

(1) Esta prestación no contributiva se incluye en el marco de los Seguros contributivos.

Cuadro 14 bis (Cont.)
II. PRESTACIONES: CRITERIOS SEGUIDOS EN LA APRECIACION DEL ESTADO DE NECESIDAD. MEDIOS DE PRUEBA Y CONTROLES DE SUBSISTENCIA (sólo referidos a las no contributivas)

Cuadro Cuarto (2) (Continuación)

MEDIOS DE PRUEBA DEL ESTADO DE NECESIDAD Y CONTROLES DE SUBSISTENCIA	ITALIA	SUIZA	FRANCIA	REINO UNIDO
	<p>PRESTACIONES ASISTENCIALES ESTATALES, EN FAVOR DE INVALIDOS CIVILES, CIEGOS Y SORDOMUDOS.</p> <p>Documentación sobre la renta.</p> <p>PENSION SOCIAL.</p> <p>Certificación fiscal de las oficinas de Hacienda.</p> <p>POSIBLES CONTROLES.</p> <p>En cualquier momento posterior al reconocimiento de la pensión.</p> <p>Posibilidad de revocación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde la fecha en que se constata que no son debidas (pensiones sociales). • A partir del mes siguiente (pensiones ciegos, sordomudos, inválidos, etc.). 		<p>MINIMO POR VEJEZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Justificante de la declaración anual de ingresos. • En cualquier momento, por la entidad gestora. <p>SUBSIDIO A ADULTOS MINUSVALIDOS.</p> <p>La consideración de los recursos se basa sólo en la declaración de los interesados, sin que se hayan establecido los debidos justificantes con documentos de que dispone la Administración Fiscal.</p>	

8. Modalidades y grados de exclusión social de los ancianos pensionistas: el problema de las incompatibilidades

141. Como premisa previa, antes de exponer las modalidades y grados de exclusión social de los ancianos, se hace preciso determinar si éstos son objeto de abandono, postergación o rechazo por la comunidad.

1.º Desde un *punto de vista teórico*, la respuesta a esta cuestión no es sencilla ni uniforme.

a) En primer lugar, porque depende de la interconexión de múltiples variables:

– *El anciano*: su menor o mayor edad, existencia o no de discapacidades, nivel de recursos económicos, grado de capacidad intelectual, nivel de instrucción, profesión ejercida en su vida activa, modo de ser psíquico, adaptabilidad a la circunstancia social, etc.

– *La comunidad social*: núcleo familiar directo, grupo familiar extenso, vecindad, grupo de amigos, pueblo, pequeña ciudad, gran ciudad, etcétera (tipos de comunidades que favorecen o dificultan en distinto grado la inclusión social del anciano, según sean sus características concretas en relación con un determinado anciano).

– *Los valores sociales* de cada comunidad y época, más cambiantes de lo que a primera vista pueda parecer, porque, a su vez, dependen de otros factores de índole religiosa, económica, filosófica, cultural, etc.

– *Los factores económicos*, entre los que debe destacarse el coste de la vida, en relación directa con el nivel personal de recursos.

– *Los mecanismos de ayuda mutua y los sistemas de protección social* que la comunidad, en cada uno de los niveles antes mencionados, tiene establecidos, los cuales a su vez dependen de los recursos sociales existentes.

– *Los intereses* de todo tipo que siempre están en juego en cualquier relación social.

b) Por otra parte, la respuesta a la pregunta formulada, sin abandonar todavía el plano teórico, está condicionada por la concepción filosófica que se tenga del hombre.

– Si el hombre es social por naturaleza (ARISTOTELES, TOMAS DE AQUINO), debería deducirse que ningún hombre, ni siquiera los niños o ancianos desvalidos, tendría que ser objeto de exclusión social y abandonado a su propia suerte. El carácter social por naturaleza del hombre no significa únicamente una tendencia de éste a convivir con otros, sino también aceptación por la sociedad de los individuos con sus propias particularidades.

– Pero si no es social por naturaleza, sino por necesidad, porque el hombre es originariamente egoísta (HOBBS, «homo homini lupus»), en el estado natural humano existe un «bellum omnium contra omnes»), las diferencias y exclusiones entre los hombres son posibles, especialmente entre los más débiles, salvo que se realice previamente un pacto social.

– Más extrema aún será la teoría de MALTHUS, en la que predomina una concepción economicista del ser humano: «Un hombre que nace en un mundo ya ocupado, si su familia no tiene medios de alimentarlo o si la sociedad no necesita de su trabajo, no tiene el menor derecho para reclamar una dosis cualquiera de alimentos, está verdaderamente de más sobre la tierra». Por esta razón MALTHUS tratará de demostrar la supremacía de la previsión frente a las soluciones benéficas que se dan al anciano (*Ensayo sobre la población*, t. 2.º, cap. 35).

2.º Desde el *punto de vista empírico* se constata que los ancianos han padecido históricamente la exclusión social, en grados diversos, por motivos muy variados: cese en la actividad laboral y consiguiente ausencia de productividad, aparición o acrecimiento en ellos de discapacidades, ausencia de los medios vitales de subsistencia, necesidad de cuidados sanitarios y sociales muy gravosos para la sociedad, ausencia de familiares o abandono familiar, etcétera. Pero, sobre todo, por la *ausencia o minoración de recursos económicos propios*.

Podría ofrecerse un elenco numeroso de hechos que avalan la anterior afirmación. Entre ellos, en brevísima pincelada, se destacan los siguientes:

a) Una mirada retrospectiva a la *antigua Beneficencia* ofrece testificación cierta de la exclusión social generalizada de los ancianos pobres, que eran muchos. Basta fijarse en:

—Los *asilos para viejos* («*Gerontocomium*») establecidos por la Iglesia cuando la religión católica se convierte en oficial del Imperio (POSADA HERRERA, 220).

—Los *hospitales* donde se encuentran «los muy viejos» y otro tipo de menesterosos que no pueden salir de ellos a pedir limosna, citados en el Código de las Siete Partidas (s. XIII) como perceptores de herencias testamentarias (*Partida VI, Título III, Ley XX*).

—Los pobres recogidos en «hospitales, posadas y otras casas dellas» a quienes, «por ser tan viejos que conocidamente no puedan trabajar ni servir en ningún oficio», se les concede una cédula personal y renovable anualmente para pedir limosna públicamente (*Real Pragmática de Felipe II, de 7 de agosto de 1565, Novísima Recopilación, L.VII, T. XXXIX, L. XIV*).

—La reclusión de ancianos menesterosos en *hospicios*, ya existentes, pero fomentados por el espíritu reformista de la Ilustración a la vez que se repudia con dureza la holgazanería, la vagancia y la falsa pobreza (FEIJÓO, «*De la erección de hospicios*», *Cartas Eruditas*, t. 3.º, carta 23; MELENDEZ VALDES, «*Fragmentos de un discurso sobre la mendigues*»).

—El internamiento de los jornaleros sin trabajo, enfermos convalecientes y *ancianos* en hospicios custodiados por las Diputaciones caritativas de Barrio creadas por Carlos III (*Auto del Consejo de 30 de marzo de 1778 y Real Cédula de 3 de febrero de 1785, Novísima Recopilación, L. VII, T. XXXIX, L. XXII*), y más adelante por los Ayuntamientos (*Constitución de 1812, art. 321.6.º*) y las Juntas municipales de Beneficencia (*Ley Orgánica de Beneficencia de 1822, Ley de Beneficencia de 1849*).

—Los *establecimientos de decrepitos* explícitamente mencionados en el Reglamento General de Beneficencia de 14 de mayo de 1852, etc.

Quizá deba subrayarse que, en sus orígenes, las ayudas asistenciales concedidas a los necesitados (ancianos o no) se acompañaban de la *pérdida de sus derechos civiles*, e incluso de la prohibición de contraer matrimonio.

b) Los *sistemas de Previsión social o de Seguros sociales* que aparecen a comienzos del siglo XX tratan de remediar la exclusión social de la vejez desde fórmulas distintas a las tradicionales de la beneficencia pública o privada.

Los Seguros sociales se establecen sobre la base del *ahorro forzoso* de los trabajadores asegurados y de sus empleadores. Ante una posible indolencia del individuo en ahorrar lo suficiente para la previsión de estados de necesidad, ciertos (asistencia sanitaria, vejez) o inciertos (incapacidad, paro forzoso, muerte sobrevenida), el Estado impondrá la obligación de detraer parte de su salario y de constituir fondos de rentas que se abonarán al trabajador cuando lleguen o acaezcan las situaciones de necesidad (teoría del «salario diferido»).

De este modo irán surgiendo, progresivamente, prestaciones sociales básicas de derecho subjetivo, que siguen el modelo típico de la obligación jurídica privada de prestación-contraprestación, deber-derecho, aunque ciertamente teñida de tintes de Derecho público porque el Estado no sólo establece y vigila esa obligación, sino que además contribuye a la financiación de los fondos prestacionales.

¿Desaparece con la implantación de los Seguros sociales la marginación social del anciano? Es evidente que la protección que otorgan modifica radicalmente la situación anterior. Pero *la exclusión continúa*, aunque más mitigada. Entre otras, por estas razones:

—El establecimiento del seguro de vejez se hizo progresivamente, y para un *número limitado de la población anciana*. Así, por ejemplo, el Retiro Obrero (1939) se implanta para asalariados, comprendidos entre los dieciséis y los sesenta y cinco años, cuyos haberes no excedieran de 4.000 pesetas anuales. El posterior Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte (1939) rebajará la edad inicial a los 14 años. A partir del establecimiento del Mutualismo Laboral, primero como sistema complementario, más tarde como régimen obligatorio de seguro social

(1954), se incluyen en él a los trabajadores por cuenta ajena en las actividades determinadas oficialmente.

—El carácter exiguo de las prestaciones. En el citado Retiro Obrero se concedía una pensión anual de 365 pesetas al cumplir los sesenta y cinco años, equivalente entonces a la quinta parte del salario medio de un trabajador de la industria. Se triplica la pensión con el nuevo Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte. En el sistema del Mutualismo Laboral se configura una pensión vitalicia a partir de los sesenta años, a la que se accede cuando se cumplen determinados requisitos de carencia y años de trabajo.

—La incompatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo del pensionista. No se determina en el Retiro Obrero. Sin embargo, en el de Vejez, Invalidez y Muerte se prescribe que el subsidio de vejez es incompatible con todo trabajo remunerado (OM de 2 de febrero de 1940, art. 9). El Reglamento del Mutualismo Laboral de 1 de octubre de 1954 establece «que el disfrute de la prestación por jubilación es incompatible con todo trabajo remunerado por cuenta ajena» (art. 60), e incluso con el trabajo por cuenta propia cuando el mutualista se jubila desde esta última condición.

c) La transformación de los Seguros sociales, primero en un régimen de Seguros Sociales Unificados, y más tarde en un *Sistema de Seguridad Social*, nacido en 1963, articulado en 1966, complementado en 1972, y objeto de sucesivas inflexiones al alta y a la baja en años posteriores (incluidas, por supuesto, las pensiones de jubilación de carácter asistencial o no contributivo), dará lugar al establecimiento de pensiones públicas para la vejez que configuran un cuadro protector que va a parecerse muy poco a la situación existente al inicio de la centuria.

Junto a un sistema de pensiones, se configuran, en el ámbito de la Seguridad Social, importantes medidas de asistencia social y de servicios sociales, entre las que cabe destacar la creación de Residencias para pensionistas.

Todo ello ha conducido, indudablemente, a una situación favorecedora de una mayor integración social del anciano, al posibilitarle, sea a través de presta-

ciones dinerarias o de servicios exigibles, una mayor libertad y autonomía personal o, si se quiere, una menor dependencia económica de los recursos que su grupo familiar o la sociedad pueda ofrecerle por vía discrecional.

Ahora bien, ha de decirse que, si bien la visión, no tan lejana en el tiempo, del anciano «pobre de solemidad» quizás haya desaparecido, ha de afirmarse que se está creando una nueva forma de exclusión social al prohibir, con carácter general, el actual Sistema de la Seguridad Social la compatibilidad entre pensión y trabajo de los ancianos pensionistas. Puede hoy afirmarse que el jubilado, con pensión suficiente para vivir decorosamente o con plaza en un centro residencial, inicia un proceso de separación social si no es capaz de traspasar con su propia iniciativa las paredes de su casa o de la residencia en que vive. No es preciso recordar, al respecto, que el trabajo no es sólo fuente de riqueza, sino medio de integración social. Más aún, y en la medida que decrece la cuantía de las pensiones y la esperanza de vida aumenta, esa exclusión social causada por el impedimento para trabajar tenderá a convertirse en exclusión social de índole económica. Sobre este asunto se insistirá líneas más abajo.

d) La asistencia social pública, que corre pareja con la existencia de la Seguridad Social, muestra también la exclusión social de determinados ancianos. Dicha noción no es nueva, pero toma cuerpo doctrinal a mediados de siglo. Es de elaboración más depurada. Contrapone el sistema obligacional de los Seguros sociales, de corte contributivo, financiado en su mayor parte por los asegurados, a otro sistema protector complementario del anterior, cuya base no es el ahorro previsor, sino la necesidad sobrevenida o imposible de prever, y cuya financiación es totalmente pública.

Los refugios para la vejez para sexagenarios que no tengan medios económicos ni familiares que los atiendan (*Orden del Gobierno General de 29 de diciembre de 1936*), el *Fondo de Protección Benéfico Social* (creado por la disposición anterior; sus fines se regulan por *Decreto de 19 de marzo de 1938*), el *Fondo Nacional de Asistencia Social* (creado por *Ley de 21 de julio de 1960*), la *Obra Nacional de Auxilio Social*, que evoluciona paulatinamente hasta

su transformación en el *Instituto Nacional de Asistencia Social* (creado por Decreto 986/1974, de 5 de abril), etc., mostraron fehacientemente en su día la exclusión social del anciano, en cuanto que disponen prestaciones económicas y establecen centros de acogida para evitar su marginación. Justo es decir que esta situación ha ido mejorándose.

e) Por último, ha de hacerse referencia necesaria a los *sistemas de asistencia social de las Comunidades Autónomas*, complementarios del sistema de Seguridad Social. Su punto de partida es el precepto constitucional que posibilita la asunción por ellas de competencias plenas en materia de asistencia social. La asistencia social del Estado que les ha sido transferida y, en especial, los servicios sociales de la Seguridad Social también transferidos (ya a la casi totalidad de Comunidades) constituyen recursos fundamentales de sus propios sistemas, que van adquiriendo paulatinamente su peculiar y sustantiva configuración en cada una de ellas.

En estos sistemas —y este dato es el que más interesa ahora subrayar— el colectivo de tercera edad o de personas mayores es considerado como *grupo socialmente excluido*, junto a los discapacitados, infancia desvalida, minorías étnicas, y otros. Razón por la que se instrumentan medidas específicas y adicionales (de las sanitarias y prestacionales de Seguridad Social) de protección, en especial el establecimiento de centros, ya que las prestaciones dinerarias a partir de los sesenta y cinco años están cubiertas, sea a través de la modalidad contributiva o de la no contributiva, por la Seguridad Social.

3.º Como *síntesis* de todo lo expuesto en este primer apartado puede decirse que los grados de exclusión social del anciano pensionista vienen determinados por la interacción de distintas variables, una de ellas, y de decisiva importancia, es el *nivel de recursos económicos de que dispone*. Los sistemas de protección social establecidos, tanto por la Seguridad Social como por la Asistencia Social estatal y autonómica, han intentado procurar al anciano ese nivel de recursos, o bien sustituirlo mediante la prestación de servicios. Ello ha supuesto, sin duda, la desaparición de una de las principales causas de exclusión social. Pero el establecimiento de determinadas condiciones para el otorgamiento o la conservación de la pensión, muy especialmente la

incompatibilidad con el trabajo, *sigue excluyendo socialmente al anciano*.

Por esta razón, y a fin de delimitar el contenido de este capítulo, la exposición subsiguiente se ciñe al problema de la *exclusión social del anciano pensionista por la prohibición que se le impone de no poder trabajar* o, dicho en otros términos, al problema que suscita en el actual sistema de protección la *incompatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo remunerado*.

142. La *regla general* existente en el sistema de la Seguridad Social es la incompatibilidad entre pensión y trabajo remunerado. La norma establecida en el Reglamento del Mutualismo Laboral de 1954 alcanzó rango legal en el artículo 156.2 de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 («el disfrute de la pensión de vejez será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que reglamentariamente se determinen»), y fue reforzada en la legislación posterior, de modo especial por la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de incompatibilidades de Altos Cargos, y por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Ha de resaltarse que esta regla general descansaba en criterios de lógica coherente, pues las prestaciones de Seguridad Social, por su naturaleza contributiva, tenían la condición de *rentas sustitutorias del salario*. No parecía procedente, pues, conceder una prestación de sustitución del salario mientras se podía continuar percibiendo éste.

La *regulación actual de esta regla general* en la Seguridad Social es la siguiente:

1.º En las *pensiones contributivas del Régimen General* el disfrute de la pensión de jubilación es incompatible:

—Con todo trabajo del pensionista, por cuenta ajena o propia, que dé lugar a su inclusión en el campo de aplicación del Régimen General o de alguno de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social (LGSS, art. 165.1; OM de 18 de enero de 1967, art. 16.1). No se impide al pensionista que trabaje, pero se le pone la difícil condición de dejar en suspenso la pensión, así como la asistencia sa-

nitaria inherente a su condición de pensionista (art. 16.2 de la OM de 18 de enero de 1967).

— Con el desempeño de puestos de trabajo en el sector público, que, a estos efectos, se define como la actividad desarrollada por los miembros electivos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, por los altos cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes, entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social en la prestación sanitaria (LGSS, art. 165.2).

— Con el desempeño de Altos Cargos (miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y otros de nombramiento directo que señale la Ley) (LGSS, art. 165.3).

2.º Pensiones del Régimen Especial Agrario:

— Para los *trabajadores por cuenta ajena* se aplican las mismas normas que en el Régimen General (Texto Refundido, aprobado por Decreto 2123/1971, de 23 de julio, artículos 18 y 19).

— La pensión de vejez de los *trabajadores por cuenta propia* es, asimismo, incompatible con todo trabajo, con las salvedades y en los términos que reglamentariamente se determinen (Texto Refundido de 1971, art. 28.3).

— Con carácter general, es de aplicación en este Régimen lo dispuesto en el Régimen General sobre incompatibilidad con puestos de trabajo del sector público y de Altos Cargos (LGSS, D. Ad. 8.º.1).

— Existe una excepción a esta regla general. Se describe más abajo.

3.º *Pensiones del Régimen Especial de Trabajadores del Mar*: Siguen las mismas reglas que las indicadas para el Régimen General (Texto Refundido aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, art. 37.3; LGSS, D. Ad. 8.º.1).

4.º *Pensiones del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*: Siguen las mismas reglas que las in-

dicadas para el Régimen General (Decreto 2560/1970, de 20 de agosto, art. 45.2; OM de 24 de septiembre de 1970, art. 93; LGSS, D. Ad. 8.º.1), con la salvedad que líneas abajo se menciona.

4.º *Pensiones del Régimen Especial de Empleados de Hogar*: La regulación específica se remite a las normas del Régimen General (Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, art. 28.2).

5.º *Pensiones del Régimen Especial de la Minería del Carbón*: La regulación específica se remite a las normas del Régimen General (Decreto 298/1973, de 8 de febrero, art. 5).

6.º *Pensiones no contributivas de la Seguridad Social*: En la configuración jurídica de estas pensiones no se ha impuesto la condición de su incompatibilidad con el trabajo del anciano pensionista, quizás por su carácter asistencial y no constituir rentas sustitutorias del salario, por su exigua cantidad, por su asimilación con las pensiones de invalidez no contributiva, o por la razón que juzgase oportuna el legislador.

No obstante, como para su concesión se exige carencia de recursos o ingresos hasta un determinado límite, se ha establecido también que se extinguen cuando el beneficiario alcance dicho límite [LGSS, art. 167.2; Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, art. 9.b)]. Puede, por lo tanto, el pensionista trabajar en cualquier actividad por cuenta propia o ajena, pero los beneficios que obtenga de ésta se deducirán del importe de la pensión (LGSS, art. 168 en relación con el art. 145.2).

El sistema legal establecido en este tipo de pensiones merece *tres breves consideraciones*:

— En principio, no parece que tienda a favorecer el trabajo del pensionista, sino más bien lo contrario: trabaje o no, va a recibir la misma prestación dineraria. Lo normal es que, atendida la ley de mínimo esfuerzo que rige en la naturaleza, es que el pensionista no busque trabajo, salvo que las rentas que obtenga por éste sean elevadas.

— Al examinar su regulación en este punto concreto, no puede evitarse asociar aquélla con las normas que rigen otras pensiones contributivas también de escasa cuantía (pensiones del SOVI,

pensiones mínimas de viudedad, etc.) que sí tienen establecida la condición rígida de la incompatibilidad para el trabajo. En el fondo, ¿en qué se diferencian, tanto en el objeto como en las personas que las reciben, unas de otras?

— ¿No constituiría una política social más acertada y progresiva, tanto respecto de las pensiones de jubilación no contributivas, como de las contributivas de cuantía mínima, suprimir la incompatibilidad con el trabajo y, de este modo, estimular al anciano a la consecución de mejores ingresos a través de su iniciativa personal y no de la siempre costosa acción asistencial del Estado?

7.º *Pensiones de Clases Pasivas (Funcionarios del Estado)*: La percepción de jubilación o de retiro en este régimen es incompatible con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, art. 3.2; Texto Refundido de Clases Pasivas de 1987, art. 33.1). Esta regla general tiene excepciones significativas, que se citan más abajo.

143. Es preciso también analizar las excepciones a la regla general de la incompatibilidad entre pensión de vejez y trabajo por cuenta propia o ajena. Entre ellas se citan las siguientes:

1.º *Régimen General de la Seguridad Social*: Se autoriza la compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo en los supuestos de *jubilación parcial*. Se establece en nuestro Derecho en el año 1984 (Ley 32/1984, de reforma del Estatuto de los Trabajadores; Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre). Actualmente se encuentra recogida en el artículo 166 de la Ley General de la Seguridad Social.

Consiste en la reducción, en un 50%, de la jornada laboral y del salario del trabajador, que puede jubilarse anticipadamente hasta tres años antes de la edad legalmente exigida. Como compensación a la reducción del salario, se instituye la jubilación parcial, de cuantía equivalente al 50% de la pensión que le correspondería. Esta pensión parcial, hasta tanto el trabajador cumpla la edad legal de jubilación, es compatible con un trabajo a tiempo parcial.

2.º *Régimen Especial Agrario*: Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en este Régimen pueden

compatibilizar la pensión de vejez con la realización de labores agrarias que tengan carácter esporádico y ocasional y sin que, en ningún caso, puedan llevarse a cabo tales labores durante más de seis días laborales consecutivos, ni invertir en ellas un tiempo que exceda, al año, del equivalente a un trimestre (Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, art. 52.2). Los posibles accidentes de trabajo que puedan acaecer a estos trabajadores son objeto de aseguramiento por el empresario para quien se realicen aquellas tareas esporádicas y ocasionales, o, si las tareas se realizan por cuenta propia, las consecuencias del accidente quedan protegidas por la Entidad gestora.

3.º *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*: El disfrute de la pensión de vejez se declara compatible con el mantenimiento de la titularidad del negocio de que se trate y con el desempeño de las funciones inherentes a dicha titularidad (OM de 24 de septiembre de 1970, art. 93.2). Es evidente, aunque a primera vista pueda no parecerlo, que estamos ante una verdadera excepción, pues «el desempeño de las funciones» conlleva algún tipo de trabajo.

4.º *Extintivo Régimen de los Trabajadores Ferroviarios*: De conformidad con el Decreto 2824/1974, de 9 de agosto, D. Tr. 3.º.1.b) y 4.º.1.b), a los trabajadores de RENFE que ingresaron en la Empresa con anterioridad al 14 de julio de 1967, así como a los de FEVE ingresados con anterioridad al 19 de diciembre de 1969, se les concedía un derecho de opción para solicitar la pensión de jubilación anticipada a los 55 años. Dicha pensión era compatible con cualquier trabajo retribuido ajeno a RENFE y FEVE, respectivamente, salvo con aquellos que en activo estaban prohibidos por razón de la concurrencia o interés opuesto a la explotación ferroviaria.

La posibilidad de causar pensión para los dos colectivos citados ha seguido contemplándose, con el carácter transitorio que antes tenía, en la disposición que integra este Régimen en el Régimen General (Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, D. Tr. 2.º), no así la compatibilidad entre pensión y trabajo; explícitamente se establece que dicha pensión «será incompatible con el trabajo por cuenta ajena o propia de pensionista» (D. Tr. 3.º).

5.º *Pensiones de Clases Pasivas (Funcionarios del Estado)*: La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como el Texto Refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, contienen supuestos de compatibilización entre:

– Pensión y trabajo como *miembro de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas* cuando en estas últimas no se perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función o que por ellas no se establezca la incompatibilidad. Nótese que, en la legislación de Seguridad Social, la prohibición de incompatibilidad, en este mismo supuesto, es taxativa.

– Pensión y trabajo como *miembro de las Corporaciones Locales*, salvo que en éstas desempeñen cargos retribuidos y de dedicación exclusiva.

– Pensión y trabajo *fuera del sector público*. Esta conclusión se deduce *a contrario*. La prohibición que establecen las Leyes de referencia no alcanza al sector privado. Por otra parte, debe tenerse presente que, una vez jubilado el funcionario, no entra en el campo de aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

– Pensión y trabajo de los *profesores universitarios eméritos*. Esta importante excepción a la regla general de la incompatibilidad se encuentra también contemplada, además de en los dos textos antes citados, en la Ley General de la Seguridad de 1994, para aquellos que están incluidos en el sistema de la Seguridad Social (D. Ad. 12.ª).

6.º *Compatibilidad, dentro del ámbito laboral de la Administración*, entre pensión de jubilación parcial con un puesto de trabajo a tiempo parcial en la propia Administración (art. 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre). Significa la aplicación concreta, aunque modulada, en el ámbito de la Administración del supuesto referido en el número 1.º

Se han citado algunas de las excepciones a la regla general, no por mero afán descriptivo, sino porque, aunque constituyan intentos tímidos, vienen a mostrar que en nuestro propio sistema de

protección social se contemplan situaciones que pueden servir de orientación para buscar soluciones nuevas a demandas nuevas. Difícilmente una norma general, y más si es coercitiva, suele dar respuesta eficaz a las situaciones particulares de una colectividad heterogénea. Y mucho más en este mundo tan diverso, por su complejidad, de la protección social. Se ha superado sin duda aquella época del anciano indigente, pero un verdadero mecanismo protector está exigiendo que no se le deje en situación de «pensionado carente», de anciano con rentas insuficientes, con el riesgo de una exclusión social evidente.

144. Debe mencionarse, asimismo, el *distinto tratamiento* que, sobre este mismo punto, reciben otras pensiones dentro del propio sistema de Seguridad Social. Especialmente las *pensiones de invalidez permanente y de viudedad*. Al respecto cabe decir:

– Son, ciertamente, pensiones cuya configuración prestacional responde inicialmente a otros parámetros, porque los hechos que las causan son diferentes y distinta la finalidad de su cobertura. Ahora bien, no puede olvidarse un dato fundamental: en la regulación actual quien adquiere la condición de pensionista (de invalidez, de viudedad, de jubilación) mantiene esa condición hasta la extinción por fallecimiento del beneficiario, salvo supuestos tasados en las pensiones de invalidez y de viudedad que cuantitativamente no son abundantes. De ello se deriva que, llegada la edad de jubilación, las condiciones personales de los beneficiarios de aquellas pensiones son similares o, incluso, más desfavorables en cuanto al trabajo para los pensionistas de invalidez. Sin embargo, para la invalidez no existe norma tan rígida sobre incompatibilidad de pensión con trabajo.

– En el supuesto de pensiones por incapacidad permanente total para la profesión habitual, parece claro que resultaría inadecuado e inoportuno establecer una incompatibilidad con todo trabajo, por la sencilla razón de que el declarado inválido para una profesión determinada puede trabajar en otra distinta siempre que sus secuelas invalidantes se lo permitan; en la mayor parte de las ocasiones, además, el inválido se encuentra en una edad de plena capacidad laboral si no existiera discapacidad. Cabe

preguntarse lo mismo respecto de la pensión de jubilación: al llegar a los sesenta y cinco años es posible que el trabajador no se encuentre en condiciones, ni quiera, dedicarse a una profesión fatigosa por los esfuerzos físicos que requiere, pero ello no impide que pueda dedicarse a otra más liviana, ocasional o esporádica, de otra índole, a un ritmo menor de actividad, que no sólo llene sus largos ratos de ocio, sino que le signifique un incremento en su nivel de ingresos. Limitar esta posibilidad con la prohibición tajante de suspensión de pensión es una medida inhibitoria del estímulo del trabajador, con independencia de otras circunstancias de mercado de trabajo que, sin duda, también deban considerarse.

—La radical prohibición de hacer compatible el trabajo por cuenta propia o ajena con las pensiones de vejez sorprende aún más cuando se lee el artículo 141.2 de la LGSS: «Las pensiones vitalicias en caso de invalidez absoluta o de gran invalidez no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión». Este precepto contrasta, además, y no es coherente con los conceptos que unos artículos antes da la LGSS de la incapacidad permanente absoluta y de la gran invalidez. Pero ésta es otra cuestión distinta de la que ahora nos ocupa.

En síntesis, desde la propia *unidad exigible a un sistema de pensiones* debería exigirse una mayor uniformidad de trato para situaciones similares. De lo contrario dejaría de ser un sistema coordinado para convertirse en aglomerado de normas desconexas y, lo que es peor, los beneficiarios de pensiones usarían, en su propio interés, vías de protección distintas a la finalidad para que fueron diseñadas. La anterior afirmación no es gratuita. La *utilización* por ancianos de los subsidios asistenciales permanentes, el de garantía de ingresos mínimos especialmente, previstos en la legislación especial para personas con minusvalía, así como el actual acceso a pensiones vitalicias a través de la prestación por invalidez permanente de la Seguridad Social porque ésta les es más ventajosa al *poder compatibilizarse* con algún tipo de trabajo, constituyen ejemplos de lo dicho.

145. Pueden servir también de referencia las *pensiones asistenciales que conceden las Comunidades Autónomas* en favor de los ancianos.

A este respecto debe decirse que la acción asistencial de las Comunidades Autónomas en relación con los ancianos, por lo que se refiere a prestaciones dinerarias en forma de pensiones o subsidios permanentes equivalentes a pensiones, no reviste una especial trascendencia, en comparación con la del sistema de la Seguridad Social. Desde que en éste fueron implantadas las pensiones no contributivas de jubilación, las Comunidades Autónomas otorgan prestaciones dinerarias complementarias de las anteriores (es el caso de Andalucía, por citar sólo un ejemplo, que anualmente publica la correspondiente norma para incrementar las rentas de los beneficiarios de pensiones no contributivas de jubilación). Todas ellas tienen la responsabilidad en la gestión de las citadas pensiones no contributivas, aspecto del que ahora no se va a tratar.

No obstante lo anterior, y en régimen de derecho transitorio, han seguido concediéndose las antiguas pensiones de ancianidad financiadas por el extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social, transferido en su día a todas las Comunidades Autónomas. La regulación de estas pensiones, actualmente suprimidas, se encuentra en el Real Decreto 620/1981, de 24 de julio. Se conceden a personas ancianas —también excepcionalmente a incapacitados para todo trabajo— cuyos recursos económicos no alcancen el importe de la pensión que se concede. No existe en ellas prohibición de incompatibilizar la percepción de la pensión con la realización de actividad remunerada, ni siquiera la condición impuesta, para las pensiones no contributivas de jubilación, de que la cuantía de la pensión se reduce en la medida que aumenten los ingresos de los beneficiarios por cualquier tipo de renta o actividad laboral. Pero ha de tenerse en cuenta que estas pensiones, probablemente las de carácter más asistencial que todavía existen, se conceden a personas no sólo menesterosas, sino con dificultades para realizar trabajo remunerado.

Lo afirmado en párrafos anteriores no significa que la acción asistencial de las Comunidades Autónomas sea escasa, ni mucho menos, pues una de las principales funciones que tienen encomendada

es la prestación de servicios sociales al anciano, de naturaleza muy varia, pero sumamente importantes como sustituidores de prestaciones dinerarias. De la naturaleza y tipología de estos servicios complementarios se trata en el Capítulo Décimo.

146. La referencia al Derecho comunitario europeo es del todo necesaria, por razones obvias que no procede reproducir aquí. Los datos que figuran a continuación están tomados del Documento de la Comisión de las Comunidades Europeas «*La protection sociale dans les états membres de la communauté. Situation au 1^{er} juillet 1993 et évolution*». Están referidos a la pensión de vejez o de jubilación.

— *Bélgica*: En las pensiones declaradas a partir de 1993 se autoriza la compatibilización con el trabajo, siempre que la renta profesional que provenga de éste no sobrepase, en cómputo anual, la renta bruta del trabajador por cuenta ajena (276.586 BFR) o de la renta neta del trabajador por cuenta propia (221.268 BRF). Estos límites se aumentan hasta 414.879 BFR y 331.902, respectivamente, cuando el pensionista tiene a su cargo un hijo.

Si la renta profesional derivada del trabajo sobrepasa las anteriores cuantías en menos del 15%, se reduce la pensión en idéntico porcentaje al de exceso sobre los límites fijados. Cuando las rentas profesionales sobrepasan el 15% la pensión se suspende.

— *Dinamarca*: Tratándose de la pensión nacional, está autorizada la compatibilidad de pensión y trabajo. Cuando se trata de rentas profesionales se ha establecido una reducción de la pensión, según escala establecida, en función de las rentas salariales obtenidas y según se trate de pensionista soltero o casado. La compatibilidad está plenamente autorizada cuando se trata de pensiones complementarias.

— *Alemania*: Es posible la compatibilidad entre trabajo y pensión.

— *Grecia*: A partir de enero de 1993 es posible la compatibilidad, pero se reduce la pensión en un tercio cuando el pensionista trabaja, sin que en ningún caso aquélla pueda ser inferior a la pensión mínima legalmente establecida.

— *Francia*: Está en trance de superación la tradicional incompatibilidad.

— *Irlanda*: En la pensión de retiro la compatibilidad está prohibida. En la pensión de vejez, sin embargo, está autorizada.

— *Italia*: Se autoriza la compatibilidad total de trabajo y pensión mínima, pero no para la parte de pensión superior a la mínima. A partir de enero de 1994 es posible acumular la pensión con rentas provenientes de trabajo por cuenta propia.

— *Luxemburgo*: La compatibilidad es posible cuando se trata de una pensión de vejez normal. Para la pensión de vejez anticipada, la compatibilidad sólo es posible con un salario resultante de una actividad insignificante u ocasional.

— *Países Bajos*: Es posible la compatibilidad entre trabajo y pensión. La cuantía del suplemento de ingresos depende de la renta del cónyuge con edad inferior a sesenta y cinco años.

— *Portugal*: Es posible la compatibilidad entre pensión y trabajo. Si éste se realiza está sujeto a co-tización.

— *Inglaterra*: Autorizada la compatibilidad entre trabajo y pensión.

De lo expuesto en este apartado parece deducirse que la línea de actuación en materia de pensiones, y en lo que concierne a la posibilidad de acumular rentas provenientes de pensiones y de trabajos por cuenta propia o ajena, camina, según los referentes de nuestro más cercano entorno europeo, por la vía de hacer compatibles trabajo y pensión, evidentemente con determinadas modulaciones por lo que se refiere al trabajo (tareas esporádicas, ocasionales, cuyas rentas no sobrepasen determinada cuantía, etc.).

147. Ya desde una óptica ajena al Derecho, pero evidentemente relacionada por cuanto aquél no hace sino regular instituciones jurídicas entroncadas en la esencia y comportamiento del ser humano, han de tenerse en cuenta otra serie de factores, económicos, sociales, culturales y políticos. De ellos se hace una somera referencia a las variables demográficas:

– El hecho, plenamente constatado en los países civilizados, del mayor envejecimiento de la población a causa de las mayores expectativas de vida y del menor índice de natalidad, está teniendo un influjo directo sobre la subsistencia de planes de pensiones anteriormente diseñados. Los sistemas de pensiones vigentes en la actualidad no sólo han de tener muy presente esta variable, sino que han de modificar su estructura, contenido y prestaciones en función de ella.

– El ritmo de crecimiento progresivo de la población anciana producirá en los años venideros un aumento del número de pensiones. Habrá que preguntarse si la capacidad laboral del país, sobre todo en un sistema de Seguridad Social de reparto, es capaz de asumir el fuerte incremento en los presupuestos públicos que aquéllas suponen; más bien, partiendo de las tendencias actuales, habrá de presumirse lo contrario.

– Se hace preciso, pues, establecer *sistemas mixtos* para que el pensionista pueda percibir rentas provenientes no sólo de su pensión, sino también de *trabajos ocasionales*, a los que probablemente haya que dar una regulación específica fuera del marco general laboral condicionante en extremo, actualmente, de la posibilidad de trabajo del pensionista. Ello facilitará un posible mayor incremento de rentas en el pensionista, ante el presumible estancamiento o disminución de la pensión de Seguridad Social que le corresponda.

– No puede ignorarse tampoco que existen muchos trabajos por cuenta ajena (suplencias, etcétera) para los que difícilmente los empleadores contratan a personas en edad de trabajar a causa de la rigidez de las normas laborales. Pueden ser desempeñados por pensionistas. Dígase lo mismo, pero a mayor abundamiento, respecto de trabajos por cuenta propia.

148. Como conclusión de todo lo expuesto en el presente Capítulo cabría deducir lo siguiente:

– Los ancianos, en cuanto población débil y necesitada, han estado históricamente en situación de exclusión social.

– El establecimiento de pensiones de vejez, así como de servicios sociales complementarios, han

ido remediando progresivamente esa histórica situación de indigencia y exclusión social, por cuanto uno de los principales factores que causaban la marginación social del anciano era la falta de recursos económicos al llegar la edad de retiro.

– Las primeras soluciones, todavía inadecuadas, imperfectas e ineficaces, fueron dadas por la beneficencia. Ha sido el establecimiento de la Seguridad Social obligatoria la que ha conseguido integrar socialmente a los ancianos, así como los sistemas de asistencia social pública y de servicios sociales, tanto los desarrollados por el Estado como por las Comunidades Autónomas. Llegó la Seguridad Social incluso, en sus mejores momentos, a ofrecer soluciones verdaderamente satisfactorias para una buena parte de la población anciana.

– La evolución posterior de ambos sistemas protectores –Seguridad Social y Asistencia Pública– ha puesto de manifiesto que sólo una actualización de las pensiones en consonancia con el coste de la vida puede alcanzar el objetivo final de lograr la integración plena del anciano en la sociedad, no convirtiéndole en «pensionado carente».

– La regla general establecida en nuestro sistema de Seguridad Social ya desde el principio, al considerar que la pensión de vejez es un sustitutivo del salario, ha sido la de hacer incompatible la pensión con el trabajo remunerado por cuenta ajena o con actividades profesionales independientes.

– Esta regla general ha tenido, y sigue teniendo, dentro del propio sistema, algunas excepciones, aunque escasas.

– Ni siquiera el propio sistema de Seguridad Social es plenamente coherente entre sí, al establecer la incompatibilidad entre trabajo y pensión sólo para las pensiones de jubilación, pero no para las de invalidez, aunque éstas subsistan durante el período de ancianidad del inválido.

– El Derecho comparado europeo muestra que la regla general de incompatibilizar pensiones y trabajo por cuenta propia o ajena ha sido objeto de revisiones recientes.

– Procedería, en consecuencia, modificar la actual legislación sobre Seguridad Social que prohíbe

expresamente la realización de trabajos por cuenta ajena o en actividades independientes, como medio de contribuir a un mayor incremento de los recursos económicos del pensionista y modo de evitar su exclusión social por razón de la escasez de rentas.

—La evolución demográfica de la población conduce, inevitablemente, a la existencia de mayor número de pensionistas en el futuro. La solución, ante las dificultades económicas para hacer frente a las pensiones, ha de venir por tres vías: mantenimiento de la actual edad de jubilación pero con minoración de la cuantía de las pensiones, elevación de la edad de jubilación, o bien una tercera, que es la que aquí se propone: posibilidad de acumular las rentas provenientes de la pensión con la de una actividad profesional, asalariada o por cuenta propia, de tipo marginal, ocasional y esporádico, que no exija esfuerzos físicos que el anciano ya no tiene, y similares.

—Compatibilizar trabajo y pensión produce, además, otro efecto no menos importante que los señalados anteriormente: ocupar al anciano en tareas provechosas para la sociedad, con el fin de que se sienta útil a ésta. De lo contrario, ni la pensión ni los servicios sociales complementarios impedirán que el anciano se sienta como individuo dependiente de terceros, sin autonomía personal, sin libertad, con dificultad para considerarse inserto en esa sociedad a la que todavía aporta lo que la ancianidad sólo puede dar.

Como bien dijo nuestro humanista Luis VIVES: «A los viejos dénselos también cosas fáciles de trabajar según su edad y salud; ninguno hay tan inválido que les falten del todo las fuerzas para hacer algo...» (*De subventione pauperum*, II).

9. «Pensiones públicas» complementarias

149. La evolución más reciente de la protección económica de los ancianos pone el acento en los regímenes complementarios de pensiones, antes que en la mejora y consolidación de los regímenes públicos obligatorios y básicos. Tanto es así, que los recursos públicos que se destinan a mantener estos últimos comienzan a reorientarse, disponiéndose

dose de ellos para financiar en parte —vía «gastos fiscales»— las pensiones voluntarias.

Ese propósito político, empero, no está exento de contradicciones, ni se aborda con la debida equidad.

Así, son de ver discriminaciones notorias en los apoyos públicos según cuál sea el vehículo institucional (mutualidades y cooperativas, fondos de empresa, planes de pensiones...) utilizado para su constitución respectiva.

En concreto, las leyes prohíben el apoyo de los Poderes públicos para la creación de regímenes complementarios en el sector público. De manera incongruente, además de discriminatoria, se olvida el carácter de «empresa» que adorna al sector público administrativo y productivo con respecto a sus empleados.

Por otra parte, los regímenes de pensiones voluntarias preconstituidos (existentes antes de aprobarse la indicada legalidad) se califican caprichosamente como de pensiones públicas, con objeto de sujetar sus cuantías a las «normas anticúmulo» o penalizadoras propias de la concurrencia de pensiones obligatorias (o propiamente públicas).

Por último, la predisposición del Poder político contra alguna de las manifestaciones históricas de previsión complementaria, le induce a exceptuar de aquellas prácticas restrictivas sólo a los regímenes complementarios institucionalizados a partir de la figura nueva de los «planes y fondos de pensiones»; los cuales, por otra parte, y según la ley que los instaura, no son necesariamente medios de Seguridad Social complementaria.

150. La reforma iniciada en 1978, continuada después y mantenida en estos momentos, tiende a procurar un triple efecto: el de limitar, incluso severamente, las pensiones públicas obligatorias de Seguridad Social; el de relegar a las mutualidades de previsión y, en general, al sector económico no lucrativo, hacia posiciones secundarias en la tarea de suplir o complementar a dichas pensiones de la Seguridad Social obligatorias; y el de promocionar a los institutos de previsión social lucrativos; y, muy

en particular, a la nueva figura de los planes y fondos de pensiones.

De todas las medidas de reforma, quizá las más significativas sean las que producen el *recorte de las pensiones públicas*, sean básicas o complementarias; y, entre ellas, las destinadas a disciplinar en sentido penitencial la *conurrencia de pensiones* (normas anticúmulo).

En virtud de esas normas, las pensiones correspondientes a un mismo beneficiario (a un único titular), y adquiridas en virtud de «carreras de seguro» independientes, sufren reducciones sensibles en su cuantía. La técnica reductora empleada por las normas «anticúmulo», consiste en someter a la suma de los importes de todas ellas al límite o tope anual máximo establecido con carácter general para esas mismas pensiones individualmente consideradas. Mediante ese procedimiento, todas o algunas de las pensiones concurrentes no se revalorizan, o se reducen en su cuantía, o simplemente no se abonan a sus beneficiarios.

La regla «anticúmulo», por lo demás, se aplica indistintamente a las pensiones obligatorias y a las voluntarias libres, a las básicas y a las complementarias, siempre que estas últimas «se financien en todo o en parte con recursos públicos».

La ausencia de matices en su proclamación legal conduce a considerar como públicas, a estos efectos anticúmulo, incluso a las pensiones complementarias cuya aportación financiera estatal sea *mínima*. Consiguientemente, toda la previsión social complementaria del sector público (funcionarios públicos y asimilados, y empleados laborales de las Administraciones públicas) se hace imposible, salvo por la vía excepcional del derecho transitorio.

Asimismo, la ausencia de matices referida obliga a valorar como pensiones públicas, no sólo a las que obtienen subvenciones públicas directas, sino también a las que se benefician del apoyo financiero estatal en forma de *gastos fiscales* (o desgravaciones y beneficios tributarios).

Pero el más grave defecto de las normas «anticúmulo» es el de que *no son neutrales, sino decididamente discriminatorias*:

1.º Son discriminatorias, en primer lugar, porque limitan gravemente las posibilidades de previsión complementaria de los trabajadores del sector público, en tanto que las mantienen intactas, y las refuerzan en algún aspecto, para el sector privado.

Por el contrario, esa prohibición no juega con respecto a las modalidades lucrativas de previsión complementaria. En concreto, la Disposición final segunda de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones autoriza expresamente a aquellos Organismos, Administraciones, Entidades y Empresas públicas a promover tales fondos y planes en iguales condiciones que los establecimientos productivos del sector privado.

Con independencia de su contenido discriminatorio, la prohibición que se comenta tiene otros fallos y suscita otros comentarios. Resulta, en efecto, manifiestamente improcedente calificar de *fondos públicos* a las «cuotas patronales» que abona el Estado-empresa a los regímenes de previsión complementaria de sus empleados, ya que se derivan de la aplicación de normas laborales o estatutarias que determinan su naturaleza real de «salario diferido» (de recursos privados, por consiguiente), o su calidad de medidas asistenciales o de acción social.

2.º En segundo lugar, las normas «anticúmulo» incorporan también un efecto *discriminatorio interno en el seno del sector público*. Porque la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 ha variado los términos absolutos de su precedente de 1986, que negaba cualquier posibilidad de previsión complementaria a los empleados públicos, y permite ahora la cooperación financiera del Estado para ciertos casos excepcionales (los de las mutualidades y montepíos no integrados en MUFACE, por ejemplo).

3.º Por último, se aprecia en tales normas un componente discriminatorio entre las *modalidades institucionales de previsión social* existentes.

En efecto, se refleja con claridad en el caso de las pensiones complementarias autorizadas excepcionalmente para el sector público, las cuales se califican por las leyes como *pensionés públicas*, de tal modo que su acumulación con las de los regímenes de Seguridad Social obligatorios supone res-

tricciones, cuando no la suspensión o supresión pura y simple de unas o de otras. Los efectos negativos de la acumulación operan para cualesquiera modalidades de previsión complementaria financiada total o parcialmente con fondos públicos (Mutualidades, fondos de empresas...) pero no para la que se instrumenta a partir de la nueva categoría de planes y fondos de pensiones. El art. 63, números 1, 2 y 4 de la Ley de Presupuestos para 1988, exceptúa a las pensiones derivadas de los referidos planes y fondos del carácter de públicas, con objeto de evitar los efectos reductores que implica esa calificación.

Esta modalidad discriminatoria es particularmente grave, ya que supone una condena a medio plazo del mutualismo de previsión; su desaparición probable, al menos del sector público, a manos de su competencia.

Queda, sin embargo, la posibilidad de evitar la mercantilización absoluta de las pensiones complementarias de la Seguridad Social, la que ofrece el Proyecto de Ley de Supervisión de los Seguros Privados, en el que se trata de las mutuas, mutualidades, fondos de pensiones internos y otras modalidades no lucrativas de Seguridad Social complementaria. Bastaría incluir en él dos excepciones semejantes a las que hoy se reconocen en las Leyes a los Planes y Fondos de Pensiones: de una parte, la posibilidad de su promoción en el seno del sector público; de otra, la excepción de sus beneficios del carácter de «pensiones públicas» a los solos efectos de aplicación de las «normas anticúmulo».

151. Lo que en este preciso momento se cuestiona, es la idoneidad del mutualismo para cumplir la función *previsora complementaria*, residual y supletoria, de la que aún dispone. Se discute su eficiencia y, sobre todo, sus limitaciones al servicio de la política económica. Se intenta, en suma, su definitiva exclusión del espacio de la protección social; en esta oportunidad, en beneficio de otros mecanismos privados alternativos de *orientación lucrativa*.

En la actualidad se sigue un método reformador por el que se procede, primero, a disolver o difuminar la idea original de mutualidad. Se priva a ésta, promoviendo las oportunas reformas legislativas, de la mayoría de sus caracteres diferenciadores his-

tóricos. Se le somete genéricamente a las mismas reglas y requisitos técnicos que acompañan de siempre al común de las aseguradoras privadas. Se procede, en fin, a situar al mutualismo, despreciando la singularidad de sus fines y las consecuencias que de ello deben derivarse, en el *mercado asegurador privado*, en igualdad de condiciones con sus desiguales.

En no pocos casos, el paso siguiente consiste en seleccionar a alguna de tales otras entidades en competencia, y concederle beneficios y privilegios capaces de mejorar su posición relativa en los mercados de la complementación, la colaboración y la sustitución de la protección social pública.

Esto es, y por ese mismo orden, lo que cabalmente se ha hecho en España con la aprobación de la Leyes de Ordenación del Seguro Privado, de 1984, y de Planes y Fondos de Pensiones, de 1986. Sin embargo, los trabajadores del sector público merecen, en iguales condiciones que los del privado, disponer de una pensión complementaria *plural y abierta, en modo alguno incompatible* (o penalizada) en concurrencia con las pensiones obligatorias de la Seguridad Social básica.

10 Políticas de preparación para la jubilación y de servicios sociales complementarios

152. En el diseño de políticas conjuntas sobre la vejez se ha venido dando prioridad a las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y ocio de los ancianos, así como a la configuración de sistemas de pensiones en cuanto medio preferente para satisfacer aquéllas. No conviene olvidar, sin embargo, otras actuaciones también importantes, que se hacen más imperiosas a medida que las necesidades fundamentales del anciano antes mencionadas se van cubriendo mediante sistemas protectores públicos o privados. Entre ellas se encuentran el establecimiento de una *política de preparación a la jubilación* y el establecimiento de *servicios sociales complementarios*.

Como norma general, la jubilación —aunque esta palabra se derive de júbilo, alegría— significa un *cambio sustantivo en el modo de actuar de la persona*,

que en ocasiones influye también en el modo de ser. Se espera con agrado o con ilusión, con pesadumbre o con temor, pero casi nunca con indiferencia. En cualquier caso, al poco de abandonar la actividad laboral, el jubilado percibe por sí mismo que la sociedad le ha estereotipado ya como «pensionista», y que ha de cambiar su modo de vida, también en ocasiones el de su familia.

Ello se debe a varias causas. Omitiendo deliberadamente las de índole personal del propio pensionista, que en ocasiones son las más importantes, enumeramos a continuación tres de carácter objetivo:

— Con la finalización de la actividad laboral se produce una *disminución de sus ingresos*, con la consiguiente adaptación, o transformación, de su modo de vida anterior. Esta causa produce efectos todavía más peyorativos cuando, como en los tiempos actuales sucede con frecuencia, el pensionista tiene todavía hijos a su cargo, sin la formación académica concluida. Si el jubilado ha sido hasta la fecha el único miembro que ha aportado ingresos a la unidad familiar, el «ajuste» se hace más problemático.

— Con la edad, *las discapacidades aumentan* y los problemas de salud se hacen más frecuentes. La propia inactividad laboral del jubilado, que comporta por lo general también una inactividad física, acrecienta esos problemas de salud, traducidos en mayores visitas a centros de salud.

— Surge el problema de *cómo emplear la gran cantidad de tiempo libre* que tiene la persona jubilada. El retiro —ésta es, sin duda, palabra que refleja su nueva situación mejor que la de jubilación— implica que el trabajador, especialmente el asalariado, debe cambiar de manera súbita la utilización de su tiempo, hasta el punto que no se encuentra ya con la preocupación de distribuirlo, sino de ocuparlo.

153. La importancia de este problema se puso de manifiesto, en primer lugar, en *los Estados Unidos de América*, acabada la Segunda Guerra Mundial. Allí se desarrollaron los primeros programas de preparación a la jubilación. A partir de 1960 dichos programas se comenzaron a implantar en Europa. En el ámbito internacional se mencionan los siguientes instrumentos normativos:

— *Recomendación 659 de 1973, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*, sobre la Preparación para la Jubilación, en la que se pedía al Consejo de Ministros «elaborar propuestas que preconizaran los métodos eficaces de preparación para la jubilación, de forma que los interesados tuviesen una información completa sobre cuestiones de ingresos, alojamiento, servicios sanitarios y sociales, así como las posibilidades de ocio».

— En similar sentido se pronuncia la *Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa n.º (77) 34*, sobre Preparación a la Jubilación.

— *Recomendación n.º 162 (1980) de la Conferencia Internacional del Trabajo* sobre los Trabajadores de Edad. Preconiza la aplicación de un programa que permita a los trabajadores prever las disposiciones necesarias con el fin de preparar su jubilación y de adaptarse a esta nueva situación proporcionándoles las informaciones apropiadas.

— *Plan de Acción Internacional de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento* (Viena, 1982). Establece como uno de sus *principios generales*: «El envejecimiento es un proceso que dura toda la vida. La preparación de toda la población para las etapas posteriores de la vida deberá ser parte integrante de las políticas sociales y abarcar factores físicos, psicológicos, culturales, religiosos, espirituales, económicos, de salud y de otra índole». Como *medida de acción* establece que «los gobiernos deberán tomar o fomentar medidas para que la transición de la vida activa a la jubilación sea fácil y gradual, y hacer más flexible la edad de derecho a jubilarse. Esas medidas deben incluir cursos de preparación para la jubilación y la disminución del trabajo en los últimos años de vida profesional» (Recomendación 29).

— *Informe del Consejo de Europa sobre «El envejecimiento y la protección social»*, presentado a la Conferencia de Ministros responsables de la Seguridad Social celebrada en Lisboa en mayo de 1995. Se hace en él especial hincapié en la preparación de la jubilación porque «en las sociedades en las que la actividad profesional se considera a menudo como el elemento determinante del *status* social, la jubilación tiene el peligro de engendrar en ciertas personas un sentimiento de vacío, de soledad o de

inutilidad y de provocar diversas formas de traumatismo». Se insiste, asimismo, en la necesidad de que el jubilado no adopte una actitud pasiva: «Los jubilados deben incitarse a mantener su salud física y sus facultades mentales y tener y desarrollar centros de interés para luchar contra eventuales tendencias al repliegue sobre sí mismos y a aportar unas contribuciones positivas a la sociedad en la que viven». Propone *dos actuaciones concretas*:

—*La jubilación parcial o progresiva*. De carácter opcional para quienes lo deseen. Pretende una disminución en la retribución por el trabajo, compensada mediante una pensión parcial de vejez, de forma que se introduzca un elemento de transición. Las jubilaciones parciales son medidas progresivas cuando permiten hacer la transición no en una sola etapa, sino en varias. La medida ya estaba contemplada en la Recomendación n.º 102 de la OIT.

Suecia instituyó esta medida en 1976, y posteriormente fue seguida por Alemania, Dinamarca, Francia, Italia y Luxemburgo.

—*Programas de preparación*: Pretenden sensibilizar a los futuros jubilados sobre diversas cuestiones relacionadas con su forma de vida, su salud, vivienda, posibilidades de utilización de su tiempo libre, etc. Sus destinatarios son personas adultas en fase de prejubilación. Parecen ser más útiles a personas que, en razón de la carencia de sus niveles de instrucción, de sus ingresos y de sus condiciones de trabajo, no han tenido la posibilidad de desarrollar sus facultades personales, y para quienes el trabajo ha significado su «razón de vivir». Se da gran importancia a la participación en estos programas de las Administraciones públicas, las empresas y las organizaciones de trabajadores.

Existen en prácticamente todos los países europeos, pero todavía no se encuentran lo suficientemente extendidos.

Con relación a la importancia que se concede en las normas de Derecho internacional a la política de preparación de la jubilación, el contenido de sus programas, tiempo y lugar de impartición, destinatarios, organizaciones que deben participar en su ejecución, etc., véase el número 7.º del apartado 161 (Capítulo Undécimo).

154. La *política de preparación a la jubilación seguida en España* se puede articular, al igual que lo hace el informe del Consejo de Europa sobre «El envejecimiento y la protección social» arriba citado, en torno a las medidas en él contempladas:

a) *La jubilación parcial*: Se establece en nuestro Derecho en el año 1984 (Ley 32/1984, de reforma del Estatuto de los Trabajadores; Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre). Actualmente se encuentra recogida en el artículo 166 de la Ley General de la Seguridad Social.

Consiste en la reducción, en un 50%, de la jornada laboral y del salario del trabajador, que puede jubilarse anticipadamente hasta tres años antes de la edad legalmente exigida. Como compensación a la reducción del salario, se instituye la jubilación parcial, de cuantía equivalente al 50% de la pensión que le correspondería. Esta pensión parcial, hasta tanto el trabajador cumpla la edad legal de jubilación, es compatible con un trabajo a tiempo parcial.

Es requisito indispensable para el otorgamiento de esta pensión que la empresa contrate otro trabajador en sustitución del que obtuvo la jubilación parcial. Obsérvese que esta medida, aunque incide en la política de preparación de la jubilación según la política europea antes descrita, en nuestro país nace y se inscribe en el contexto de una política de empleo, pues la medida pretendía inicialmente la contratación de un nuevo trabajador sustituyendo al que se jubila. En cualquier caso la figura jurídica ahí está y es susceptible de ser utilizada como medida de preparación de la jubilación.

b) *Programas de preparación*: En las encuestas y estudios previos que, en 1982, realizó la Comisión Nacional Española para la Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre Envejecimiento, se detectó en España que la población de la tercera edad, al expresar sus aspiraciones, ponía de manifiesto la *necesidad de unas actuaciones serias de preparación a la jubilación*, si bien no precisaban los encuestados cuándo se debería comenzar esa preparación, en qué debería consistir exactamente y a quién correspondería la responsabilidad de organizarla. Sobre este último punto existía una coincidencia sobre la necesidad de que la empresa y las Administraciones se coordinen, sin olvidar la

participación esencial de la familia para un mejor logro de los objetivos perseguidos por el programa.

En ese mismo año, y para dar cumplimiento a las Recomendaciones de la Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, se organizaron diversos *Cursos de Preparación a la Jubilación* en las principales ciudades de España. Sin embargo, esta primera iniciativa, por razones que ahora no es del caso analizar, no terminó de cristalizar.

El *Plan Gerontológico* (diciembre de 1992) contempla, aunque en rango menor respecto de otros objetivos y líneas de actuación hacia las personas mayores, la preparación a la jubilación, estableciendo como fin «que la jubilación sea percibida como el inicio de una fase de la vida llena de posibilidades de realización personal, de exploración de nuevas actividades y experiencias o de continuidad de aquellas que proporcionan satisfacciones». Entre las distintas medidas de actuación para cumplir este objetivo señala las siguientes:

– «Programar cursos y jornadas dirigidos a los jubilados donde se refuerce la imagen positiva de la jubilación; se propicie el conocimiento sobre el proceso involutivo y los mecanismos para superar las limitaciones que el envejecimiento conlleva; se explore la posibilidad de realización de nuevas actividades y experiencias; y se potencie la capacidad de disfrutar de la vida y de las actividades de ocio y tiempo libre, así como de participar en la marcha de la sociedad, aprovechando las experiencias gratificantes».

– «Desarrollar, en los diferentes niveles de las Administraciones Públicas, programas de cursos de preparación para la jubilación, destinados a las personas que se aproximan a la misma».

– «Fomentar el desarrollo de cursos de preparación para la jubilación destinados a los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas».

– «Establecer contactos con empresas o grupos de empresas, asociaciones profesionales, sindicatos, etc., para promover cursos de esta naturaleza, asesorando técnicamente sobre su contenido y metodología, y subvencionando, en su caso, una parte del gasto».

También las *Comunidades Autónomas* –no se olvide que tienen competencia exclusiva en materia de asistencia social, y que en ellas recae de modo directo la responsabilidad pública en la realización de estos programas– están llevando a cabo intentos de programar actividades de preparación a la jubilación. Generalmente se plasman en los Planes Regionales de Acción Social que las Comunidades, no todas, elaboran, muchas veces con carácter interno. Como muestra de la actuación de una Comunidad Autónoma, se sintetizan a continuación los programas de la Comunidad de Castilla y León, publicados oficialmente en su Boletín Oficial:

– Realización de *campañas informativas*, a través de medios de comunicación, sobre el proceso biológico, psicológico y social del envejecimiento y las posibles situaciones de riesgo relacionadas con el entorno físico y social.

– Desarrollo de campañas de *prevención de accidentes domésticos*.

– Promoción de *programas de preparación a la jubilación* en coordinación con corporaciones locales, sindicatos, empresas, centros de acción social, etc.

– Promoción de proyectos dirigidos a ayudar a los mayores a organizar su tiempo libre, destacando el *movimiento asociativo* y el *voluntariado* como una forma de vida activa y de responsabilidad social.

– *Asesoramiento a las personas que van a jubilarse* sobre temas relacionados con fuentes de ingresos, planificación financiera y actuaciones jurídicas.

– Realización de conferencias, coloquios y similares, en los que se cuente, además de la intervención de los especialistas, con personas de especial relieve social y que han enfocado su vida como jubilados de forma exitosa.

c) En íntima conexión con la preparación a la jubilación se encuentran los programas de *sensibilización de la sociedad sobre aspectos concernientes a la vejez*. El *Plan Gerontológico*, acertadamente, contiene diversas medidas al respecto. Entre ellas se mencionan las siguientes:

– «Realización de *programas y campañas*, a través de los medios de comunicación social, destinados tanto a extender información sobre el hecho social del envejecimiento como a estimular el aprecio, comprensión y aceptación de los mayores».

– «Programar periódicamente seminarios, conferencias, cursos, etc., dirigidos a *familias, asociaciones y grupos sociales*, sobre el fenómeno del envejecimiento y la problemática de la vejez».

– «Propiciar que se incorpore en los programas iniciales y de *formación continuada del profesorado*, tanto del nivel primario como del secundario obligatorio, contenidos relativos al hecho del envejecimiento».

– «Proponer y recomendar la incorporación en los *libros de texto* del área de humanidades y ciencias sociales, contenidos encaminados a que los alumnos conozcan y valoren: los factores sociológicos del envejecimiento de la población, las características psicofísicas de las personas mayores, las posibilidades de alcanzar ellos mismos una edad avanzada y de vivir muchos años después de la jubilación, la importancia de formarse tanto para ejercitar una profesión como para disfrutar el tiempo de ocio».

155. Si importante es diseñar una política de preparación a la jubilación en las dos vertientes antes apuntadas, más aún lo es el establecimiento de *servicios sociales complementarios* para los ancianos, sobre todo si se tiene en cuenta que, para buen número de ancianos, el otorgamiento de estos servicios (piénsese, por ejemplo, en la concesión de plaza en una residencia asistida para una persona con derecho solamente a percibir una pensión mínima, o a pensión no contributiva) se convierte en *prestación principal*.

No constituye objeto de este capítulo analizar la noción de «servicios sociales» y su contraposición, complementariedad o subsidiariedad con otras nociones de protección social, tales como la «beneficencia», «asistencia social», en incluso la misma de «seguridad social». Cada una de ellas responde a criterios de protección diferentes, propios de la ideología y cultura de cada época, aunque también es cierto que todas ellas tienen un mismo denominador común –el remedio a situaciones de

necesidad– y que a lo largo del tiempo se ha puesto el énfasis en alguna de ellas respecto a la anterior en el tiempo por el loable deseo de abandonar una línea de protección social desfasada y abordar otra más progresiva.

Quede dicho, en cualquier caso, que los servicios sociales son *prestaciones de carácter técnico*, no dinerario, entre cuyas notas más características deben subrayarse la *universalidad* (están dirigidas al conjunto de la sociedad), la *responsabilidad pública* de las distintas Administraciones en su gestión y financiación, la *descentralización* (son gestionados por las Administraciones locales en razón de la proximidad que han de tener con el ciudadano), la *participación social de los usuarios* en su gestión, y la *subsidiariedad* respecto de las prestaciones obligatorias del sistema de la Seguridad Social. En muchos de ellos va tomando también consistencia, aunque todavía lentamente, la *exigibilidad de sus prestaciones* (en otras palabras, se va abandonando paulatinamente el tradicional carácter de discrecionalidad que los asistía), no al modo como lo son las prestaciones regladas de Seguridad Social, pero sí en cuanto la facultad que asiste al ciudadano de reclamar ante los Tribunales su otorgamiento, cuando previamente existen normas objetivas para su acceso a ellos. La finalidad de su establecimiento no ofrece ninguna duda: deben contribuir a mejorar el bienestar social de la población a quienes se ofrecen.

Los servicios sociales, cuya implantación no es nueva, sino que ya estaban presentes en la génesis del actual sistema de Seguridad Social y que fueron objeto de importantísimo desarrollo por ésta, se dirigen a sectores diversos de la población marginada (minusválidos, infancia y juventud, mujer, minorías étnicas, refugiados y apátridas, drogodependientes, ex reclusos, delincuentes, y otros colectivos marginados) pero *en especial a la vejez*. Y ello tanto a través de los antes llamados *servicios sociales de base* y ahora *servicios sociales de atención primaria* (por su similitud con la terminología de la rama sanitaria), como por los *servicios sociales específicos o de atención especializada*.

Los *servicios sociales de atención primaria* constituyen el primer nivel, más cercano al ciudadano. Son gestionados preferentemente por los Ayunta-

mientos o Mancomunidades, aunque con fuerte participación de las Comunidades Autónomas respectivas y también —hecho que no suele ser suficientemente conocido— mediante subvenciones finalistas del Estado a través de las Comunidades Autónomas. Entre ellos se citan, a título de ejemplo solamente y sin que tengan carácter cerrado, los servicios de detección de necesidades, de prevención, de información, orientación y asesoramiento, la inserción social de colectivos marginados, la atención domiciliaria, la prestación de necesidades básicas de alimentación y alojamiento, etcétera. Para ello disponen de medios calificados como «polivalentes» por el carácter global de las atenciones que han de cubrir, tales como equipos multiprofesionales, así como centros sociales de uso múltiple (centros básicos de acción social, unidades básicas de acción social, centros sociales generales, y otros denominaciones similares que existen en cada una de las Comunidades Autónomas), centros de día, centros ocupacionales y centros de acogida y de atención temporal.

Los servicios sociales de atención especializada constituyen un grado superior de atención (sin perjuicio de que en alguna Comunidad Autónoma exista todavía un grado más elevado, el de atención especializada superior), que exige una mayor cualificación, tanto en los medios personales como en los centros donde se presta el servicio. Al contrario de lo antes predicado de los servicios sociales de atención primaria, que tiene siempre un carácter de globalidad, en la atención especializada los servicios sociales se prestan por sectores, y existe una gama diversa de servicios según sea el colectivo peculiar hacia el que se dirigen.

Las normas que regulan la prestación de servicios sociales son bastante numerosas, no sólo por la diversidad de servicios existentes, sino por la multiplicidad de Administraciones competentes en la materia. Hasta la Constitución de 1978, la prestación de servicios sociales para la tercera edad, circunscrita especialmente al ámbito específico de la Seguridad para beneficiarios de ésta y en grado menor en la asistencia pública del Estado, era objeto de regulación y gestión centralizada. A partir de la promulgación del texto constitucional y del establecimiento de las Comunidades Autónomas, se descentraliza hacia éstas y las Corporaciones Locales,

según cuadro de competencias que cada Comunidad ha establecido (en algún sentido se retorna, aunque de modo distinto a la descentralización establecida por la primera Ley de Beneficencia de 1822, y la posterior de 1849, las cuales siguen en este punto la orientación de las disposiciones anteriores de la monarquía borbónica de la Ilustración). Existen, pues, en la actualidad varios sistemas normativos de servicios sociales. Sería extensísimo, y sin duda innecesario en estas páginas, hacer la relación de normas que los configuran. Baste decir, al respecto, que subsiste en el ámbito estatal la regulación de los servicios sociales de la Seguridad Social, cuya gestión ha sido transferida a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, pero no su legislación, en virtud de la reserva constitucional de ley establecida en materia de Seguridad Social. Las distintas Comunidades Autónomas tienen regulada esta materia en sus distintas Leyes de Servicios Sociales y en numerosos Reglamentos de desarrollo de éstas.

156. Entre los servicios sociales de atención primaria que se prestan a las personas mayores merecen destacarse, por su importancia, dos: la ayuda a domicilio y la teleasistencia domiciliaria.

a) La ayuda a domicilio siempre ha constituido un servicio social prioritario, pues todas las políticas de atención al anciano han pretendido mantenerle dentro de su entorno habitual e inmediato de vida, sobre todo mientras la pareja matrimonial subsista unida. Ya el primer Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos de 1971 se estableció este servicio, y las sucesivas actuaciones de los poderes públicos lo han potenciado todavía más, y ello a pesar de que haya aumentado la demanda de internamiento en centros residenciales.

El servicio consiste en actuaciones varias. Comenzó siendo un servicio que procuraba el aseo personal y la limpieza del hogar, el lavado de ropa, servicios de comida, compañía a ancianos enfermos (se trataba de ofrecerles, dicho sea en sentido coloquial, «la chacha y la cháchara»). Posteriormente, y sin dejar las anteriores atenciones, se ha ido completando con servicios de asistencia médica e incluso de terapia ocupacional.

Su gestión corresponde a los *Municipios*, si bien la financiación la reciben del Estado y de la Comunidad Autónoma a que pertenecen, en virtud de concertos que regulan el porcentaje de participación de cada uno de ellos en la prestación. Por ello, se hace difícil ofrecer en este informe una configuración unitaria de cómo se otorga este servicio social.

b) La *teleasistencia domiciliaria* es una forma especializada de la ayuda a domicilio, ya no a través de la empleada de hogar, sino de una conexión telefónica permanente del anciano con una central que canaliza la satisfacción de sus posibles necesidades hacia los recursos sanitarios y sociales. Está siendo progresivamente implantada por la eficacia que presenta. Está a cargo también, generalmente; de los municipios; pero existen Comunidades Autónomas que tienen regulación específica sobre la materia (Navarra, por ejemplo).

Su aplicación, contemplada específicamente en el Plan Gerontológico, está generalizándose en todas las Comunidades Autónomas, si bien no todas ellas disponen de normativa reguladora propia, en parte porque la gestión es municipal. Ha sido posible gracias al avance tecnológico, pero sobre todo a la existencia de centros de salud y centros de base de servicios sociales, así como otros recursos más especializados (hospitales, residencias de tercera edad, etc.) a los que se puede remitir, en los supuestos que así se requiera, a los ancianos beneficiarios de este servicio telefónico.

Los usuarios del servicio de teleasistencia a domicilio son, en el mayor porcentaje de los casos, personas ancianas de escasos recursos, que viven solas y que presentan algún tipo de minusvalía propia de la edad. A través de un teléfono especial pueden contactar, por medio de un pulsador que llevan a modo de colgante, con la centralita del servicio de teleasistencia. Inmediatamente el centro de recepción, que está en servicio durante las veinticuatro horas del día, dispone de la ficha del usuario, con los teléfonos de su médico, sus familiares más cercanos, amigos y vecinos, disponiendo en pocos minutos de toda la información necesaria para atender la solicitud de la persona que llama. Algunos de los usuarios emplean el teléfono como una mera compañía, llamando a la central sólo para entablar

conversación con las personas que están al frente del servicio.

157. Los servicios sociales de atención especializada consisten en la creación de centros diversos para la atención de las necesidades específicas de la persona jubilada.

a) Desde el ámbito de la Seguridad Social se perfilaron dos tipos de centros, que todavía conservan su propia identidad y significación: los llamados *centros de día*, y las *residencias*.

1.º Los *centros de día*, quizá una de las instituciones para la tercera edad de mayor eficacia por las características que comportan, son hogares y clubes.

— Los *hogares* son centros que permanecen abiertos durante las doce horas del día. En ellos el pensionista encuentra, además de bar y comedor a precios muy asequibles, salones varios en los que entretener sus ratos de ocio dedicándolos a juegos diversos, lectura de los periódicos del día y libros de la biblioteca, terapia ocupacional, gimnasia de mantenimiento, etcétera. Cuenta también con servicios muy solicitados por el pensionista como son los de peluquería, podología, etc. En ocasiones estos hogares están anexos a una residencia, lo cual posibilita que los residentes puedan ampliar el círculo de convivencia con las personas que frecuentan los hogares. Se encuentran en poblaciones con la suficiente densidad de población para que los servicios que prestan los hagan viables.

— Los *clubes* son hogares reducidos, sin las prestaciones más especializadas de podología, peluquería, gimnasia, terapia ocupacional, y similares. Se encuentran en núcleos con menor densidad de población.

2.º Las *residencias*, aunque inicialmente se construyeron para jubilados no afectados de incapacidades, en las que podían ingresar voluntariamente acompañados con sus cónyuges (*residencias de válidos*), han ido transformándose paulatinamente en *residencias de asistidos* (para ancianos que necesitan el concurso de tercera persona para los actos más esenciales de la vida) y *residencias mixtas* (*residencias de válidos* en las que existen módulos de asistidos).

b) La anterior clasificación sigue siendo válida, y ha sido adoptada con carácter general por todas las Comunidades Autónomas, si bien se han añadido algunas otras modalidades de instituciones residenciales: *centros sociosanitarios* (Cataluña, por ejemplo), *residencias psicogeríatras* (Navarra) y especialmente centros de menor tamaño, como los *apartamentos* (Asturias, Navarra), o las *viviendas comunitarias* (Navarra, Castilla y León, Cataluña, País Vasco). La enumeración de tipos y de Comunidades no es cerrada.

c) En la prestación de estos servicios de atención especializada (también en ocasiones es aplicable a los de atención primaria) conviene destacar *cuatro aspectos*:

— El *ingreso* en ellos se hace de conformidad con normas previamente establecidas, mediante un baremo que mide las circunstancias personales, sanitarias, familiares y económicas del solicitante, así como su estado de necesidad. Las resoluciones administrativas de ingreso son recurribles ante la Jurisdicción del orden social, en el supuesto de centros residenciales de la Seguridad Social, o de lo contencioso-administrativo, cuando se trata de centros dependientes de las Administraciones autonómicas. Este hecho, aunque no configura la prestación del servicio social como un derecho exigible en el sentido estricto de este término, no obstante lo aleja del carácter discrecional que siempre se atribuyó a las prestaciones asistenciales. La Administración de la Seguridad Social tiene regulado dicho baremo, así como las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Madrid, Murcia, País Vasco y La Rioja.

— Los *servicios son sufragados parcialmente por los beneficiarios*, a quienes se les deduce una cantidad porcentual, o según baremo, de la pensión reconocida por la Seguridad Social, o por otros organismos públicos. El tope máximo a satisfacer suele ser el coste real del servicio. Existe también un tope mínimo para que el anciano pueda quedar con rentas para hacer frente a sus gastos de bolsillo.

— En todas las instituciones (centros de día y residenciales) se han establecido *órganos que impulsan la participación de los usuarios* en la gestión. La

regulación, en este aspecto, está generalizada en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas.

— En algunas Comunidades Autónomas (Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña, Extremadura) se ha regulado la relación entre la Administración y el residente mediante la firma de un *contrato asistencial*, llamado «contrato de hospedaje», regulador de los derechos y obligaciones de cada una de las partes, y en los que suele incluirse a los herederos del residente como deudores del coste de los servicios para los supuestos de incumplimiento del coste de las estancias.

d) Tan importante como la acción directa a través de la creación de centros propios es la *acción concertada con instituciones con o sin fin de lucro* para la atención de residentes. No es nueva esta modalidad de atención. Pero ha de resaltarse que ha experimentado gran auge en los últimos años. Sin que se trate de una enumeración exhaustiva, ha de decirse que se encuentra regulada por la Administración de la Seguridad Social, Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia.

158. Junto a los anteriores servicios de atención primaria y especializada, aunque bien pudieran englobarse en unos u otros, existen regulados también otros *servicios sociales adicionales*. Entre ellos, y en rápida enumeración, se mencionan los siguientes:

— *Ayuda de apoyo a la acogida residencial*: Expresamente regulado en Cataluña. Tiene por finalidad conceder ayudas para que los ancianos puedan acceder a plazas asistenciales en residencias privadas.

— *Ayudas de acogimiento familiar* (Galicia, Madrid). Tienen por finalidad ayudar económicamente a las familias que acogen en su hogar a un anciano, y constituyen una excelente alternativa a la institucionalización en centros. En el Plan Gerontológico de 1982 se contemplaba como actuación piloto.

— *Estancias estivales en residencias* (Administración del Estado, Madrid, entre otras). El hecho de que buen número de ancianos queden abandonados por sus familias durante los períodos vacacionales ha motivado esta medida, que también, posiblemente,

tiene efectos positivos en cuanto impide la inhibición de los propios familiares en acoger a los ancianos.

– *Turismo social*: Se trata de uno de los servicios más «populares» y de una gran incidencia en la población jubilada, sobre todo en la rural y aquella otra que no se ha desplazado de sus lugares de residencia. Consiste en turnos quincenales de estancia en hoteles junto a la costa, en los meses de temporada baja, a precios muy asequibles. Han supuesto la apertura de muchos jubilados a un mundo vacacional y de disfrute que antes desconocían. Su ejecución por la Administración del Estado y por Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, etc.) ha supuesto incluso la competitividad con las propias agencias de viaje, que han imitado este tipo de servicio programando los suyos propios también a precios reducidos.

– *Termalismo social*. Este importante servicio, ya previsto en el Plan de Asistencia a los Ancianos de 1971, desarrollado en 1989 y que tiene su propia configuración orgánica en la Administración de la Seguridad Social (INSERSO), facilita la asistencia de los jubilados a los distintos balnearios de España a precios más reducidos que los de mercado. Se observa en los últimos años un aumento en la demanda de plazas, concedidas también conforme a baremo.

Otro tipo de medidas complementarias, aunque revistan la forma de *prestaciones dinerarias*, o bonificaciones en el precio de los servicios, son las siguientes:

– *Bonificaciones en el transporte urbano e interurbano*. En la práctica totalidad de las capitales de provincia se concede una importante y cuantiosa bonificación económica por el uso de transportes públicos municipales por pensionistas residentes en la localidad. La importancia de este servicio nunca será lo suficientemente ponderada, pues estimula sobremanera a que los jubilados salgan de sus casas. Dígase lo mismo de las bonificaciones en transportes interurbanos dentro de una Comunidad Autónoma, o de las bonificaciones que RENFE concede a los jubilados.

– *Ayudas de emergencia social*: No están configuradas estas ayudas específicamente para ancianos

pensionistas, pero sí pueden beneficiarse de aquellas que consisten en mejora de las viviendas, adquisición de muebles y similares. Las tienen establecidas el Estado y la totalidad de Comunidades Autónomas.

– *Ayudas para la supresión de barreras arquitectónicas*: Aunque establecidas inicialmente para minusválidos, su importancia para el anciano es evidente, dado que con los años aumentan las discapacidades. De singular relevancia son aquellas que se conceden para la adaptación de la vivienda.

159. Como síntesis de lo expuesto en este Capítulo puede deducirse lo siguiente:

– A medida que el anciano ve cubiertas sus necesidades básicas, especialmente la percepción de una pensión suficiente y digna, se hace preciso atender a la satisfacción de otras necesidades complementarias, que se tornan en básicas en la misma medida que el bienestar de la sociedad aumenta.

– Se hace preciso preparar al futuro jubilado para que afronte su nuevo *status* con los menores traumas posibles, y para que el paso a ese nuevo modo de vivir no sólo no signifique una marginación social, sino una aceptación positiva del estilo de vida que ha de llevar.

– Las pautas establecidas por los Organismos internacionales en materia de preparación a la jubilación, diseñadas en torno a dos ejes principales –jubilación parcial compatible con reducción en la jornada laboral, y programas de preparación a la jubilación– debieran seguirse en nuestro país.

– La jubilación parcial está establecida en España, aunque sólo tímidamente, y como medida de fomento del empleo. Los cursos de preparación a la jubilación, aunque se contemplan en los planes estatal y autonómicos de atención a la vejez, todavía no han sido objeto de suficiente desarrollo.

– Se hace preciso incrementar los servicios sociales de ayuda a domicilio y, dentro de ésta, la llamada «teleasistencia domiciliaria», como medio de no separar al anciano de su entorno vivido, como instrumento eficaz para acercarle a los recursos sanitarios y sociales de la comunidad y como remedio que mitiga sus problemas de soledad.

—Los centros de día, especialmente los hogares, constituyen un medio eficaz de integración social del anciano y de dar solución a sus necesidades convivenciales diarias.

—Aunque la institucionalización del anciano en centros residenciales acarrea problemas de marginación, es evidente que se hace precisa su existencia, tanto más cuanto las discapacidades aumenten por razón de la mayor edad. Constituirán un recurso asistencial que siempre ha de tener la comunidad, pero ha de procurarse que no se conviertan en meros refugios asilares de las personas jubiladas.

—Se hace preciso el establecimiento de centros sociosanitarios para ancianos terminales o crónicos, por la dificultad de permanencia en los hospitales y la falta de recursos y medios que tiene la familia para su debida atención.

—Es preciso seguir ideando nuevas fórmulas de institucionalización del anciano, en especial las pequeñas residencias o viviendas tuteladas, e instrumentar ayudas para el acogimiento de ancianos por familias ajenas.

—Una política de protección a la vejez no sólo puede fundamentarse en instrumentar, renovar o mejorar sistemas públicos o privados de prestaciones dinerarias. Se hace preciso también instrumentar servicios sociales de creación espontánea y acordes con las necesidades que cada comunidad y época están demandando.

II. Fundamentos de la doctrina común europea relativa a los problemas de la vejez

155. La constatación de los problemas descritos, su previsible agravación, y su coincidencia en el marco europeo comparado son las causas explicativas de estos dos fenómenos:

1.º La común orientación —incluso las rectificaciones de tal orientación— de las transformaciones recientes de la jubilación en Europa; y

2.º La existencia de un completo programa internacional europeo para el envejecimiento.

Una y otro —orientación real de las políticas unilaterales de reforma y programa común de cambios, respectivamente— combinan medidas de diversa naturaleza y alcance: público y privado; pensiones y servicios; pluralidad y solidaridad...

Se trata aquí de ambos de modo esquemático y resumido; de sus grandes líneas o líneas maestras. Y desatendiendo aspectos circunstanciales que sólo obedecen a problemas muy singulares de alguno de los países considerados, o manifiestamente pasajeros, por mucha que sea la intensidad con la que en su brevedad se manifiestan.

Del mismo modo, el objetivo comunitario de «igualdad en el progreso», aplicado a los ancianos de Europa, se reitera en *multitud de documentos*, muchos de los cuales —incluso los más recientes— son a veces mera reiteración de otros precedentes. Aquí preocupa más la identificación de los propósitos que la selección de los textos en los que se exponen; o, mejor, importa su selección en razón a su influencia real, a su expresividad o a su origen institucional, antes que a su cronología.

156. Pues bien, las *líneas maestras* de la evolución reciente —y menos reciente— de las políticas nacionales europeas de protección de la vejez son estas tres:

1.º Se observa una *tendencia general hacia la convergencia de los sistemas* basados en dos puntos de partida muy diferentes: el modelo BISMARCK, concebido como un sistema de garantía de las rentas profesionales, y el modelo BEVERIDGE, concebido como un sistema de garantía de un mínimo vital. Es tal la integración de ambos que ahora es posible afirmar que tanto BISMARCK como BEVERIDGE pertenecen al pasado (TAMBURI).

De esta manera, en Dinamarca, Países Bajos, Inglaterra..., el tradicional régimen nacional básico aparece ahora «recubierto» para los asalariados con un régimen complementario de pensiones públicas relacionadas con el importe de los salarios precedentes de sus beneficiarios.

En el lado contrario, en Bélgica, Francia, Luxemburgo..., se ha producido el nacimiento, —o el perfeccionamiento— dentro de la Seguridad Social o de

la Asistencia pública, de sistemas de garantía de un mínimo vital.

Ese proceso de convergencia de modelos originariamente tan dispares es lo que ha permitido al Consejo de Europa la identificación de un *nuevo fundamento y propósito de carácter complejo, para la Seguridad Social*: «... el nuevo fin de la Seguridad Social en Europa —dice el CONSEJO DE EUROPA— tal y como se desprende de la evolución reciente de las respectivas legislaciones nacionales, es el de garantizar a todos los ciudadanos unas prestaciones mínimas, y a los trabajadores, además, el mantenimiento de la cuantía de los ingresos obtenidos durante su vida activa».

La versión extrema de esa tendencia es fácilmente perceptible: se trataría de reconducir la Seguridad Social pública de base hacia pensiones igualitarias, universales, no contributivas y sometidas a prueba de necesidad, dejando los actuales regímenes contributivos (profesionales y obligatorios) en manos de la iniciativa privada complementaria.

2.º Se descubre una imparable tendencia hacia la «universalización» de los sistemas de pensiones de vejez con cargo a la Seguridad Social. Es esta una dirección evolutiva que, obviamente, se liga estrechamente a la anterior: *todo anciano tiene derecho a una pensión que le asegure medios materiales de vida suficientes*.

Las discrepancias vienen después; en el método «universalizador» (elección entre la mera generalización progresiva de la rama de pensiones contributivas, extendiendo la obligatoriedad o la posibilidad del pago de cuotas a los no profesionales, o la creación de una nueva rama de «prestaciones no contributivas»); en el régimen jurídico de la protección (elección entre condicionar, o no, la concesión de tales nuevas pensiones no contributivas a la previa «prueba de falta de recursos» del solicitante); elección en la determinación del sujeto protegido (el anciano individualmente considerado o el núcleo familiar —generalmente la pareja de ancianos— en el que convive); elección entre otras muchas variedades para otros numerosos aspectos de su regulación.

Son ejemplos de «universalización reciente», los nuevos regímenes de pensiones de Italia, Portugal,

Bélgica, Luxemburgo..., todos los cuales se han unido a los ya existentes en otros países (en general, los situados al Norte de Europa) para hacer de la protección social a la vejez una institución sin límites subjetivos.

Es obvia la doble faz de la nota del «universalismo»: tanto puede ser una medida expansiva y socializada como una fórmula restrictiva destinada a limitar la iniciativa y el coste público de las pensiones.

3.º Se advierte una acusada *propensión a revisar al alza las edades normales del retiro, ampliando los supuestos posibles para acceso —voluntario u obligatorio— a la jubilación anticipada*.

Ahora los esfuerzos ya no se orientan, como durante los primeros años de crisis, a «reservar el trabajo disponible a ciertas categorías de la población», apartando de él a las demás categorías, y entre ellas la de los trabajadores de edad.

Se asiste, así, a un cambio de decoración: mientras que antes se oponían los apremios financieros a las reivindicaciones sociales y sindicales que reclamaban un adelanto de la edad de jubilación, se estima ahora que el interés de la economía puede coincidir con esas reivindicaciones sociales. Aunque su aceptación no se admita como regla general, sino como excepción aplicada de modo generalizado y mediante fórmulas muy diversas.

A veces, incluso se desbordan esas reivindicaciones sociales con la adopción de fórmulas externas, con frecuencia adoptadas en el marco de las disposiciones relativas al paro y la protección contra el desempleo (DUPEYROUX).

El caso europeo más claro de esta política se da en Francia, pero no únicamente en Francia. Holanda, por ejemplo, ha creado la figura de la jubilación anticipada forzosa.

Pero la opción *ni es estable en el tiempo, ni lo es en el espacio*. Debe anotarse, para confirmarlo, el caso alemán que aspira a elevar la edad jubilatoria de todos los empleados públicos, al tiempo que se reduce sensiblemente (acudiendo posiblemente al método de las jubilaciones anticipadas incentivadas) el número de esos empleados. En España, el Go-

bierno acaba de renunciar a la incorporación de medida semejante en las últimas Leyes de Presupuestos, si bien ha anunciado su intención de replantearla en breve. Asimismo, el «Pacto de Toledo» propone la incentivación del retraso voluntario en la jubilación.

157. En el terreno de las medidas concretas, las políticas de reforma europeas se afanan, como ya se ha dicho, en la doble tarea de *reequilibrar* los niveles de gastos e ingresos y de *influir sobre el número* de personas de avanzada edad con derecho a pensión contributiva.

Las medidas en cuestión son de dos tipos: *estructurales* (destinadas a renovar los fundamentos organizativos de los respectivos regímenes protectores) y *no estructurales* (orientadas preferentemente a la reducción de costes).

Entre estas últimas (las no estructurales) se aprecian medidas de *reducción en la cuantía de los derechos* (importes iniciales menores, negativa a la indexación, eliminación de suplementos por mínimos...); y de *aumento de los ingresos* (con la sustitución de cuotas por aportaciones financieras estatales, sea en concepto de asignaciones presupuestarias generales, sea —como en Francia— en concepto de «tributos sociales» de nueva planta).

La *reforma de las estructuras* se alimenta, en términos generales de la invocación a la tarea aseguradora (sea en régimen de colaboración, sea como actividad sustitutiva de los regímenes públicos) del sector asegurador privado. Se trata, de *desviar* parte de los regímenes públicos hacia los regímenes profesionales o al ahorro privado. De hecho, las políticas activas europeas de reforma acumulan ya numerosas medidas y experiencias en esa doble dirección. De ellas resulta (DE LA TORRE-GONZALO):

—El incremento de la participación de la *negociación colectiva* en la formación (y transformaciones) de la Seguridad Social contributiva.

—El reforzamiento de las instituciones protectoras de la Asistencia Social y, en general, de la *Protección social no contributiva*.

—La *reducción paulatina* de las prestaciones de Seguridad Social contributivas o asegurativas, cuyos déficit se cubren con las suplementarias de la Asistencia Social y las demás públicas no contributivas, así como con las complementarias de los regímenes de previsión voluntaria.

—La *«liberalización» máxima* de esos mismos regímenes de previsión libre, sobre los que incide una política continuada de «desreglamentación» y apoyos fiscales.

—La *«desafiliación» opcional* de los regímenes públicos, abriendo la posibilidad de elección entre ellos o regímenes privados alternativos o sustitutorios.

—La *privatización —más o menos pura— de la gestión* de los propios regímenes públicos, sobre todo de los correspondientes a las ramas (o seguros) de enfermedad y de pensiones...

—La *simplificación de la estructura* de los regímenes asegurativos, algunas de cuyas ramas clásicas (como la del accidente de trabajo como riesgo cualificado) tienden a desaparecer por artificiosas, discriminatorias y, en todo caso, de administración costosa y de litigiosidad intensa.

—La *diversidad de la organización administrativa* que tiende a constituirse mediante instituciones especializadas por ramas de la protección, por territorios autónomos o por iniciativa de determinadas entidades sociales (corporaciones, sindicatos...).

—La *consiguiente mayor integración* —constitutiva y aplicativa— de todas las manifestaciones privadas y públicas de protección. Se concluye en la necesidad de integración o coordinación —incluso en espacios internacionales limitados— de todos los regímenes públicos entre sí y con los no obligatorios y, por esa vía, en la conveniencia de dotar de mayor homogeneidad a los regímenes complementarios.

158. Pero las políticas activas del presente pueden alterarse en el futuro, sea como consecuencia del cambio de coyuntura (la historia reciente de la Seguridad Social europea está marcada por sus «dosis» distintas, según cuales sean en cada momento las circunstancias socio-económicas), sea

por el diseño y aplicación deliberada de un *programa internacional compartido* de reformas.

En todo caso, preguntarse sobre el futuro de la jubilación en Europa obliga a reflexionar, como cuestión previa, sobre si existe o no una preocupación europea compartida sobre los problemas del envejecimiento; más aún, equivale en preguntarse si existe o no una *política común* (o, al menos, unas bases coincidentes en las políticas de los distintos países del área) para afrontar aquellos problemas.

Sólo una vez resuelta esa cuestión previa estaremos en condiciones de saber si existe o no un *futuro distinto* para la jubilación en Europa y, por tanto, sólo entonces nos hallaremos en disposición de indagar cuáles sean los factores determinantes de esa previsible evolución.

159. Pues bien, *la respuesta es claramente afirmativa*. Se da en Europa, sin duda, una coincidencia esencial de tendencias políticas en orden a la protección de la ancianidad.

Esa doctrina común europea sobre los problemas del envejecimiento y sobre sus remedios, en efecto, está contenida en *diversos Documentos internacionales* de alcance y origen diferentes. Tales son:

1.º El informe de la Comisión CEE sobre los «Principios de una política comunitaria de la edad de jubilación y sobre su aplicación en los Estados miembros», fechado en Bruselas el 2 de julio de 1986.

2.º La Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa n.º (77) 34, sobre Preparación a la Jubilación.

3.º El «Informe Regional Europeo sobre aplicación de las recomendaciones del Plan Internacional de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento», aprobado en Varsovia en el año 1986.

4.º El documento del Consejo de Europa sobre generalización de la Seguridad Social, titulado «la ampliación de la Seguridad Social como aspecto de la Política social».

5.º El Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo del Parlamento Europeo sobre «Aplicación de la recomendación del Consejo relativa a los principios de una política comunitaria de la edad de jubilación», fechado en octubre de este año.

Esta Documentación específica europea se enmarca en el plano universal en las recomendaciones contenidas en otros dos Documentos:

1.º El denominado «Plan de Acción Internacional de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento» (Viena, 1982).

2.º La Recomendación N.º 162 de la OIT, sobre «Trabajadores de Edad».

160. Todos esos Documentos, y en particular los específicamente europeos, incorporan una serie de medidas, de las que luego se trata, cuya conjunta consideración permite concluir en su preferencia por una jubilación:

– *Flexible* o personalizada.

– *Voluntaria* en cuanto a la opción de la edad de retiro.

– *Progresiva* o gradual.

– *Generalizada* o universalista, es decir, asistida o pensionada con independencia del carácter de contribuyente o no del anciano al sistema de Seguridad Social aplicable.

– *Informada* o consciente.

– *Independiente* en el marco de la política social general.

– *Participativa* (tanto en lo referente a la programación y desarrollo de los servicios sociales complementarios y, en general, en cuanto a la participación de los ancianos en todas las decisiones que les conciernen, como en lo relativo al mantenimiento de algunas actividades profesionales, supuesto el alto significado del trabajo en las sociedades contemporáneas).

– *Garantizada*.

—Forzadamente uniforme en sus elementos esenciales (financieros y de costes, asistenciales, estructurales, de gestión...).

161. El «programa» europeo en cuestión puede resumirse del siguiente modo:

1.º *Recomienda a los Estados la creación de un órgano o de un «mecanismo» de ámbito nacional capaz de protagonizar la puesta en aplicación de una política autónoma y especializada para la vejez.*

Así se dice en alguno de los Documentos (N.U.) citados que... «reconociendo la naturaleza interdisciplinaria de los problemas relacionados con el envejecimiento... (se) ... destaca la necesidad de un mecanismo nacional que facilite la planificación (la coordinación) y la realización de actividades...» para darles solución.

El mismo Documento recomienda: «Que los Gobiernos establezcan un organismo o comité central coordinador para planificar, ejecutar y evaluar políticas, servicios y programas para los ancianos, y que los Gobiernos adopten medidas para asegurar que los ancianos integren los órganos asesores que dirigen la planificación y la prestación de servicios sociales destinados a las personas adultas de más edad».

Consecuentes con esta necesidad, los Gobiernos de la mayoría de los países miembros de la CEE han definido políticas sectoriales para la vejez siendo los menos los que atienden a los problemas y necesidades de la población de edad indiferenciadamente en el marco de la política social global. Así, en Francia existe un «Comité de Jubilados y Personas de Edad», de ámbito nacional, con ramificaciones en los niveles regional y departamental. En Italia se desarrolla un programa tendente a favorecer la presencia y la participación de los ancianos en las instituciones en las que se trata sobre sus problemas. En Luxemburgo opera un denominado «Consejo Superior de Personas de Edad», en el que se congregan los representantes de diversos Ministerios con competencias en la política de vejez y los de las asociaciones no gubernamentales que se ocupan de los mismos temas. Holanda, por su parte, dispone de una comisión interministerial encargada de orientar la política en favor de los ancianos. Grecia, por el contrario, como España carecen de un centro de referencia universal en la ma-

teria, quizá porque tampoco disponen de una política especializada e integral para el envejecimiento.

En relación con nuestro país, conviene destacar únicamente tres puntos:

a) En primer lugar, que la tarea de planificación y ejecución más sobresaliente es la que desarrolla la Secretaría General para la Seguridad Social, de la que dependen el Instituto responsable de la mayor parte de las pensiones. Pero su tarea se lleva a efecto dentro de los estrechos márgenes de que la propia Secretaría dispone; no están en absoluto institucionalizados los procedimientos de iniciativa y de relación con los demás organismos públicos, ni las conexiones con los institutos privados dedicados a la atención de los ancianos.

La reciente constitución de un Consejo de las Personas mayores es, sin lugar a dudas, un paso adelante para resolver las carencias apuntadas. Pero no es un paso significativo; se desvincula del Departamento Ministerial que afecta a los ancianos a sus condiciones de vida, con mayor intensidad, y se ordena como un órgano más retórico que eficaz, es decir, del que no cabe esperar iniciativas ni una participación crítica efectiva. Eso, al menos es lo que su configuración inicial aparenta.

b) En segundo lugar, que la participación de los propios pensionistas —no ya en la programación de políticas sino ni siquiera en el control de su aplicación y gestión—, es muy limitada y, cuando existe, generalmente indirecta, en cuanto que se opera sólo a través de los sindicatos y de las organizaciones empresariales.

Sin embargo, la «nacionalización» de la Seguridad Social española —su mantenimiento por los poderes públicos como «régimen público» de protección para «todos los ciudadanos», según nuestra definición constitucional—, obliga a disponer, por principio, de una mayor amplitud y diversificación de los cauces participativos. En este sentido son muy de atender las recomendaciones de la OIT según las cuales procede que las instituciones de Seguridad Social expandan los cauces para la participación en sus mecanismos consultivos y en su administración hacia los ancianos, los inválidos y, en general, hacia los pensionistas.

Parece inevitable que el solapamiento entre el Consejo de las Personas mayores y el del INSS en lo relativo a las cuestiones sobre rentas de la tercera edad, cederá en favor de este último, donde los ancianos carecen de representación.

c) *Por último*, que en contradicción con las nuevas orientaciones políticas (que tratan de promocionar las pensiones privadas complementarias a costa de las públicas básicas, procurando la debida interrelación entre ambas) se ha decidido privar a la citada Secretaría General de Seguridad Social de toda competencia en relación con estas pensiones privadas, rompiendo una antigua tradición que le asignaba competencia exclusiva.

2.º Los Documentos considerados recomiendan, asimismo, que la jubilación comporte una *presencia social activa de los ancianos*; que ser pensionista por vejez no constituya, como hasta ahora, un factor de contraparticipación, una *causa de marginación o exclusión de la vida colectiva*.

Con ese objeto, insisten en la conveniencia de *no incompatibilizar la pensión y el trabajo: o hacerlo sólo hasta cierto grado, o hasta cierta edad, mas no de modo absoluto*.

Subrayan también las *ventajas* que puede suponer para el conjunto social la movilización de las experiencias y los recursos profesionales, técnicos, intelectuales y culturales de los ancianos.

La comisión CEE pide, expresamente, el «*reconocimiento* (para los jubilados) del derecho a ejercer, cuando menos, una *actividad profesional limitada* después de obtenida la pensión».

«*Los jubilados* —insiste en otro pasaje el referido Documento comunitario— *no pueden quedar excluidos de ninguna forma de actividad remunerada.*»

En concordancia con esos planteamientos comunes, diversos Estados miembros han procedido a suavizar sus normas anticúmulo pensión/rentas de trabajo, admitiendo para los pensionistas «*bien trabajos ocasionales o trabajos limitados a ciertas profesiones, bien trabajos afectados por un límite de ingresos*».

Bélgica, por ejemplo, admite que el pensionista —sea del sector privado o del sector público— puede continuar ejerciendo una actividad profesional dentro de cierto límite de ingresos (2/3 de los ingresos anteriores a la jubilación) sin que su pensión se vea afectada. En el mismo sentido, *Grecia* admite la realización de un trabajo asalariado a los pensionistas con pensión reducida del Sistema General, siempre que no excedan de un límite; en otro caso, la pensión queda en suspenso. *Luxemburgo*, por su parte proyecta en la actualidad reformas legislativas que propicien también una compatibilidad limitada.

Por el contrario, *Francia, Italia, España* y otros países han configurado sus sistemas jubilatorios como una oferta para los ancianos de opción radical entre la pensión o la continuación del trabajo. Sin duda, los problemas del empleo son la causa que aún retiene en estos países la adopción de medidas en contra de la acumulación de pensiones y salarios. (Hay que añadir que Francia se halla en trance de corrección de esa política, y apunta ya vías de compatibilidad.)

El *caso español* es, en cierto modo, *contradictorio*. Es conocida su reciente y *rotunda posición anticúmulo*, hasta el absurdo de imponer límites también a la *acumulación de dos pensiones basadas ambas en regímenes de aseguramiento obligatorio* o regímenes legales, y en el caso de los funcionarios, entre las que proceden de *regímenes complementarios con las pensiones básicas a las que complementan*.

Esas contradicciones, acentuadas en los últimos años a través de las sucesivas Leyes anuales de Presupuestos tienen expresión suprema en la *prohibición general del trabajo de los ancianos jubilados al tiempo que se autoriza, también de modo general, el trabajo de los pensionistas inválidos permanentes absolutos y grandes inválidos* (véase artículo 147 de la LGSS y art. 2).

3.º La tercera recomendación europea es favorable a la *pensión de jubilación o vejez generalizada o «universalista»*, es decir, a su configuración como un *derecho extensivo a toda la población residente, como un derecho propio y nunca derivado, y por tanto, independiente de que su beneficiario haya sido o no cotizante*. El grupo de Expertos de la OIT (1983) ha recomendado que la «*garantía de unos ingresos*

mínimos para todos los residentes sea considerada como el *gran objetivo* que se debe asignar a la política de Seguridad Social de aquí al año 2000».

La cuestión goza de atención preferente en la mayoría de los *programas europeos de reforma de la Seguridad Social*, que dedican sus esfuerzos a revisar las instituciones aseguradoras obligatorias con objeto de facilitar una mayor equivalencia en la relación coste-beneficio para sus afiliados, *compensando los efectos restrictivos de esa política* con la creación —o el perfeccionamiento— de regímenes no contributivos de protección social garantizada. Ya antes he citado algunos países que disponen de este tipo de regímenes, y a aquellos otros que lo han implantado recientemente.

La fórmula española de las «*Pensiones no contributivas*» parece interesante. Cabe no obstante apuntar algunos puntos críticos:

—No implica, de suyo, una plenitud, una opción universalista, sólo alcanza a los ancianos sin recursos, a diferencia de numerosos modelos europeos donde este «primer pilar» de pensiones es general.

—Cede a los regímenes de pensiones «*contributivas*» la función de suplemento por mínimos a quienes ni siquiera alcanzan, en el citado pilar contributivo, el importe uniforme establecido para las pensiones para no cotizantes. De ahí que en España se produzca un régimen discriminado de garantía de mínimos de subsistencia, que es de nivel distinto para contribuyentes y no contribuyentes, pese a financiarse en todos los casos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

—La cuantía de estas pensiones no contributivas no satisface el principio constitucional de suficiencia (o, lo que es lo mismo, de objetividad en el señalamiento de los «niveles mínimos de subsistencia» que deben ser atendidos), por el contrario, su cuantía se fija libre y descomprometidamente por el legislador, quien decide conforme a un criterio de circunstancias. Las recomendaciones internacionales desaconsejan ese método, y proponen que se determine un porcentaje —entre el 30% y el 40%— del salario medio bruto de un trabajador manual no especializado de la industria o los servicios.

—Por último, su regulación contempla órganos, métodos y contenidos diversos para calificar la invalidez que da derecho a prestaciones no contributivas y a las contributivas.

Es, sin duda, un nuevo atentado contra el principio de igualdad que la Constitución propugna.

4.º La jubilación, según las mismas recomendaciones internacionales, debe ser *voluntaria*.

No es necesario insistir demasiado en una recomendación que tiene aplicación generalizada en todos los países. Son, en efecto excepcionales, las prohibiciones establecidas en el Derecho Comparado en relación con la posibilidad concedida a los ancianos para *retrasar voluntariamente la edad de su retiro*.

Sí caben, en cambio, dos observaciones para el caso de España:

—*La primera*, que se mantiene el «*retiro forzoso*» a ciertas edades para los funcionarios públicos, incluso aunque su capacidad de trabajo y su rendimiento profesional sigan siendo los mismos. Sin perjuicio de admitir que se trata de una excepción con notable implantación en el medio internacional, es preciso admitir también que, al menos para ciertas categorías de funcionarios, es una excepción *carente de toda lógica* y, por tanto, gravemente discriminatoria.

—*La segunda*, que aunque dicha posibilidad está reconocida al resto de los trabajadores, no está suficientemente estimulada, al no preverse por las normas aplicables un incremento en la cuantía de la pensión reconocida en función del tiempo transcurrido desde el cumplimiento de los 65 años. En efecto, según dispone el art. 16 n.º 2 de la orden de 18 de enero de 1967, las cotizaciones de los jubilados que suspenden el cobro de su pensión para realizar temporalmente nuevos trabajos sólo podrán servir para mejorar el porcentaje de pensiones, pero no los demás elementos determinantes de su cuantía.

5.º La jubilación debe ser *flexible*, entendiendo por tal la posibilidad de solicitar por anticipado la pensión, con *efectos distintos* en su cuantía según cuales sean los *fundamentos* de dicha decisión (no es lo mismo hacerlo por el carácter peligroso, pe-

noso, tóxico o insalubre del trabajo que se desempeña, que por mera conveniencia personal), si bien —y como advierte la Comisión CEE, con referencia a este último caso— «las reducciones que se impongan a las cuantías de la pensión solicitada anticipadamente *no deben tender a desvirtuar* el ejercicio de dicha facultad».

Los elementos que se toman en consideración para promover esa posibilidad son tanto de índole personal como profesional. Así, y en el primer aspecto —el personal— la existencia o no de hijos a cargo; la posibilidad de obtener una pensión complementaria o de empresa; en los emigrantes, el deseo de regresar al país de origen o al pueblo natal; el interés por iniciar una serie de actividades recreativas y ociosas programadas...; en el segundo aspecto —el profesional—, el caso ya citado de la prolongada exposición a riesgos (actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres) de carácter laboral.

Se trata de una posibilidad muy extendida en las legislaciones de la mayoría de los países de Europa occidental: Bélgica, Dinamarca (donde cerca del 70% de los jubilados se benefician de una pensión de prejubilación), Alemania, Grecia, Francia, Holanda... Se trata para estos países de un objetivo político-social permanente, y no únicamente motivado por la difícil coyuntura del empleo:

«La flexibilidad se ha convertido (en Europa) en objetivo de primer orden: se ha creado un consenso sobre la necesidad de conceder a todos los trabajadores el derecho a escoger, a partir de una determinada edad, el momento de su jubilación».

Tampoco es muy progresiva la *Seguridad Social española* en materia de anticipo de la jubilación, ya que la Ley no la admite con carácter general. Prevé, eso sí, hasta cinco fórmulas posibles para facilitarla, pero se trata de fórmulas:

—o excepcionales y muy restrictivas en cuanto a su ámbito subjetivo (categorías y profesiones autorizadas), y que, por tanto, alcanzan a un escaso número de trabajadores (es el caso de los artistas, toreros y mineros).

—o muy limitadas y rígidas en cuanto a los requisitos condicionantes de su concesión y también en los plazos

de anticipación (es lo que sucede con la *Jubilación Especial* a los 64 años, —sólo un año de anticipación de la edad normal—, que está vinculada a la obligación de la empresa de concertar un contrato de trabajo alternativo con un desempleado subsidiado o con un demandante de primer empleo).

—o de carácter transitorio y, por consiguiente, con un plazo limitado de vigencia, y referencia únicamente a quienes eran ya trabajadores asegurados antes del año 1966.

En contraste con este estado de cosas, la demanda de jubilaciones anticipadas en España es extraordinaria: cerca del 50% de los nuevos jubilados en cada uno de los últimos años se acogieron a aquella modalidad transitoria, pese a que comporta reducciones muy importantes en la cuantía de la pensión. El dato es, por sí sólo, demostrativo de la *urgencia* con que deben adoptarse medidas que, sin suponer un alto coste, generalicen la opción a todos los trabajadores.

Tal es la necesidad que se *ha hecho preciso recurrir a fórmulas sustitutorias para tratar de resolver aquella laguna de la Seguridad Social*. Me refiero a las denominadas «ayudas equivalentes» a la jubilación. Empero, su ámbito de acción no es suficiente, ya que exceptúa a los trabajadores de edad despedidos improcedentemente por empresas no sujetas a expediente de regulación de empleo (por reconversión o por crisis).

Muy resumidamente, puede afirmarse a este respecto que la legislación española considera tres *tratamientos diferentes* para otros tantos grupos de trabajadores, pese a que todos ellos presentan una situación de necesidad idéntica: se trata siempre de trabajadores despedidos por causas ajenas a su voluntad, prácticamente sin posibilidad de recolocación a causa de la edad (de sesenta a sesenta y cinco años) y sin derecho aún a pensión de vejez. El tratamiento más generoso corresponde a los *trabajadores de empresas incluidas en sectores industriales en reconversión*: el segundo, menos favorable, a *trabajadores de empresas en crisis no pertenecientes a tales sectores*: el tercero, que supone una desprotección total, afecta al resto de los trabajadores de edad que hayan sido despedidos improcedentemente.

El dato contrasta con la que constituye una vieja y actualmente reforzada tradición en el *Derecho europeo comunitario*: la inclusión en el marco de la protección social de los desempleados involuntarios de edad avanzada precisamente por la vía del adelanto de la jubilación con pensión plena, o mediante la atribución de ayudas equivalentes, en nada condicionadas por la situación económica de su última empresa.

Resta señalar, por último, que la previsión de la legislación española relativa al anticipo de la jubilación con pensión plena por razón de trabajos peligrosos, penosos, tóxicos e insalubres —que data nada menos que del año 1966—, no dispone aún de desarrollo reglamentario que permita su aplicación en la práctica salvo para el personal de vuelo de trabajos aéreos y para algunos trabajadores mineros incluidos en ese Régimen General de la Seguridad Social. (También, por otra vía independiente de dicha previsión legal, existe esa posibilidad para ciertas categorías de trabajadores del mar, de la minería del carbón, ferroviarios, artistas y toreros.)

6.º La jubilación debe ser, también, gradual o progresiva, según las recomendaciones contenidas en los Documentos internacionales que venimos considerando.

Como muy certeramente resume la OIT, «la causa principal de las dificultades que se trata de remediar por medio de los programas de preparación para la jubilación es el paso brusco de la actividad o la inactividad, con la consiguiente reducción de los ingresos, por parte de personas que en su gran mayoría, son todavía perfectamente válidas. Por esa razón, se trata de favorecer la reducción progresiva de la actividad profesional, garantizando a la vez, en una medida variable, la conservación de los ingresos, de suerte que el cambio de los ingresos procedentes de una actividad normal a los correspondientes a la pensión tenga lugar de manera progresiva». El método empleado para obtener ese resultado consiste en la reducción temporal de las horas de trabajo de las personas de edad, en la reducción de sus ingresos salariales y en el reconocimiento de una pensión reducida: pensión anticipada reducida, salario reducido y trabajo reducido se combinan proporcionalmente en este método de resolver

los deseos y necesidades de los ancianos trabajadores y de sus empresas.

La Comisión CEE lo recomienda expresamente a los legisladores de los Estados miembros, razón por la que son ya numerosos países donde se aplican fórmulas de retiro gradual: Bélgica (donde opera tanto en el sector privado como en el público, y donde se accede a partir de los 55 años —50 en algunos casos, como el del personal docente—, y previo el requisito de cobertura de una cierta antigüedad), Dinamarca (que la concede a partir del cumplimiento de la edad de 60 años y también con el requisito de una cierta antigüedad en la actividad profesional), Alemania (que establece distintas edades de acceso a la jubilación flexible, siendo las más bajas las referidas a enfermos crónicos de alguna gravedad y a las personas aquejadas de algún grado de reducción de la capacidad), Francia, Irlanda (donde se aplica intensivamente en la función pública, en el marco del programa gubernamental sobre «reparto de trabajo» y donde consiste en hacer compartir de modo igualatorio entre dos personas tanto las tareas y competencias de un puesto de trabajo como el sueldo y las demás ventajas relacionadas con él), e Italia (que autoriza la progresividad sólo con dos años de antelación a la edad de retiro normal o general).

No se aplica sin embargo, al menos de un modo generalizado, ni en Holanda, ni en el Reino Unido, ni en Luxemburgo.

Por su parte, España contempla en su legislación desde hace pocos años la figura de la jubilación parcial, si bien la regula de modo incompleto y defectuoso, razón por la cual ha tenido muy escasa implantación en la realidad. Estas son sus limitaciones:

— que no se extiende sino muy excepcionalmente al sector público, donde existen numerosos puestos de trabajo idóneos para su desempeño en régimen compartido o fragmentado, y donde son numerosos los profesionales (así los funcionarios docentes) a quienes hubiera sido preferible conceder la jubilación progresiva que —como se ha hecho recientemente, aunque se ha corregido en parte esa medida— jubilar de modo forzoso en edades inferiores a las que se fijaban en el derecho anterior;

—que su concesión se condiciona rígidamente a que la empresa concierte simultáneamente un *contrato de relevo* por la fracción de jornada correspondiente con un trabajador inscrito como demandante de empleo. Este requisito, no demasiado frecuente en el Derecho europeo, es un grave freno para que las empresas se avengan a los deseos de retiro parcial de sus trabajadores, ya que aquellas se mueven en un contexto general de reducción y no de conservación de plantillas;

—que su regulación en el Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre, es *insuficiente* (ya que no establece previsiones fundamentales en su régimen jurídico, tales como el señalamiento del hecho causante, la posibilidad de suspensión por la realización de nuevos trabajos, el régimen de compatibilidades con otras prestaciones, el método de cálculo de la base reguladora en los supuestos de desempleo...), es demasiado *rígida* (ya que impide variaciones sensibles en cuanto el grado de reducción de la jornada y al contrato de sustitución, y es *«poco adecuada»* para su aplicación efectiva (obliga a los trabajadores a decidir sin garantía de que el paso desde la plena actividad a la reducida se va a producir sin solución de continuidad y sin conocer cuál haya de ser finalmente el importe de su pensión reducida).

El resultado de todo ello es lamentable: se está desaprovechando el mejor instrumento para un eficaz reparto del trabajo, que es la ambición prioritaria en el momento presente de cualquier sociedad desarrollada.

7.º La jubilación, según las instituciones internacionales europeas citadas, debe ser una situación social a la que se *accede de un modo consciente e informado*: es decir, a la que el individuo llegue preparado, dada la brutalidad de la transformación que supone en sus condiciones de vida, y con un *programa* de actividades sustitutorias para llenar el vacío que el retiro laboral supone.

Para la jubilación, en definitiva, es *preciso prepararse*. Como anota la OIT, «la preparación para la jubilación, que puede considerarse como un aspecto de la educación permanente de adulto, ... consiste en ayudar a los interesados a que tomen conciencia por anticipado de la nueva situación que les espera y a

procurarles todas las informaciones necesarias para que puedan hacerle frente en el momento oportuno».

La Comisión CEE recomienda a los Estados miembros el desarrollo de programas de preparación a la jubilación, y solicita que se definan y ejecuten tales programas «... con la participación de las organizaciones representativas de los empresarios y de los trabajadores asalariados».

Sin embargo, los informes nacionales relativos al cumplimiento del Programa comunitario sobre la jubilación advierten de la escasa implantación en Europa de esta medida. De los doce países, sólo Bélgica (que tiene ordenada en tres diferentes niveles —respectivamente, de empresa, de institución social no lucrativa, y de asociaciones y universidades de tercera edad—), declara la ejecución de los correspondientes Cursos, Irlanda (que ha creado un órgano administrativo específico para estos fines denominado «Consejo de Planificación de la Jubilación») y Luxemburgo (que informa de la existencia de planes de preparación para la jubilación sólo para empleados de las Administraciones Públicas) declaran también desarrollar algún tipo de actividades con ese fin. Aunque no lo declaran —quizá por su escasa implantación o por el carácter aislado de sus acciones—, existen experiencias de cursos semejantes en Gran Bretaña y Francia.

El Consejo de Europa, por su parte, en la Resolución (77) 34 de su Comité de Ministros, recomienda a sus Estados miembros un conjunto de medidas sobre la preparación al retiro de mayor interés. Distingue el Consejo entre *medidas generales* y *disposiciones específicas* y, entre las primeras, enumera:

—La utilidad de *reconducir* todas las acciones en este sentido hacia los planes generales sobre *educación permanente de adultos*.

—La eficacia de *instituir en los órganos especializados de las propias Administraciones Públicas unos métodos de ayuda y coordinación* a cuantas *iniciativas privadas* operen en este campo.

—La necesidad de *contar con una acción concertada al respecto de las organizaciones de empresarios y de los sindicatos*.

Del conjunto de la Documentación consultada resultan claras las siguientes *directrices específicas y prácticas*.

A) En el contenido de la información a facilitar a los prejubilables no deben faltar referencias a:

a) Los ingresos posteriores al retiro (modo de cálculo de las pensiones, complementos de éstas, plazos normales de trámite y resolución de las demandas de pensión, periodicidad en los pagos...).

b) Las posibilidades y límites legales para ejercer una actividad remunerada después de obtenida la pensión.

c) Los medios para prevenir el envejecimiento prematuro o acelerado (ejercicios físicos, periodicidad de los exámenes médicos, régimen alimenticio, readaptación...).

d) Las actividades culturales y recreativas recomendables.

B) En cuanto al tiempo y el lugar de ejecución de los programas, se recomienda recurrir a los 5 ó 10 años inmediatamente anteriores a la jubilación, y su celebración en el lugar de trabajo. Para ciertos casos (trabajadores autónomos, empleados de empresas pequeñas...) se consideran útiles reuniones para personas con problemas comunes en centros oficiales (municipales generalmente).

a) Sobre la organización y los participantes se recomienda asociar al empresario y a los representantes de los trabajadores en la preparación y la ejecución de los cursos, y que participen los cónyuges de los trabajadores que han de recibir aquéllos.

b) Respecto de las horas de celebración, se propone que sean las normales de trabajo a título de licencia de educación o durante los fines de semana.

c) Recomiendan, por último, realizar campañas de información de amplio alcance y continuas investigaciones y publicidad con el fin de sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de la preparación a la jubilación.

8.º Las pensiones de jubilación o vejez deben estar *garantizadas* y, preferentemente, (Directiva 80/987/CEE) *públicamente garantizadas* o garantizadas con organización y fondos públicos.

La Directiva 80/987/CEE es el referente común obligado de los fondos de garantía salarial, e instituciones equivalentes, de los diversos países europeos. Se aprobó en el Consejo de las Comunidades el 20 de octubre de 1980 con la finalidad de «reducir las diferencias entre los Estados miembros en cuanto al alcance de la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, especialmente para garantizar la percepción de sus créditos impagados».

La expresada finalidad entronca con uno de los fundamentos constitucionales de la Unión Europea: el de favorecer el «desarrollo económico y social equilibrado» de sus Estados miembros. De ahí que el mandato comunitario se exprese precisamente en una Directiva, modalidad normativa particularmente exigente por contraste con otras muestras del Derecho supranacional de ese mismo origen. Mediante las Directivas, en efecto, se compromete a los legisladores nacionales con el deber de aprobar normas internas con un contenido necesario.

Su contenido, en la materia concreta de Seguridad Social —tanto básica o legal como libre complementaria— puede resumirse del siguiente modo:

A) La Directiva establece una única obligación para los Estados miembros: la de tomar las medidas oportunas —normativas o simplemente administrativas— para evitar que los descubiertos de cotizaciones a los regímenes de Seguridad Social por parte de empresas insolventes puedan perjudicar el derecho a prestaciones de los trabajadores.

B) No todos los regímenes de previsión social voluntaria resultan afectados por la Directiva, sino sólo los de carácter profesional o interprofesional destinados a trabajadores por cuenta ajena. En términos generales, las Autoridades comunitarias consideran sinónimos los términos «complementario» y «profesional» en su referencia a la previsión voluntaria, dado que sus prestaciones «están normalmente vinculadas a los ingresos del trabajo» (Doc. de la Comisión Sec. 1-1322 final; Bruselas, 6 de septiembre de 1991, pág. 1, sobre «Sistemas com-

plementarios de Seguridad Social; el papel de los sistemas de jubilación profesionales en la protección social de los trabajadores y sus implicaciones para la libre circulación»).

En consecuencia, cabe considerar comprometidos con la Directiva a los Planes y Fondos de Pensiones de Empleo, a los fondos de pensiones internos, en tanto subsistan, y a las Mutualidades de Previsión de empresa o empresas (cabría extender el compromiso a los Planes y Fondos de Pensiones individuales, aunque sólo en los casos de iniciativa y financiación —total o parcial— de empresa, y de afectación a los trabajadores de esa misma empresa). Por el contrario, no obligaría la Directiva ni a las Mutualidades de Previsión social constituidas al amparo de corporaciones y colegios profesionales liberales ni, por lo mismo, al común de los Planes y fondos de Pensiones de modalidad asociativa (o conceptuados según la definición legal como de «sistema asociado»).

C) A diferencia de lo que sucede con los créditos salariales impagados, cuya garantía alcanza a un plazo muy limitado e inmediato a las fechas de iniciación de la insolvencia del empresario (art. 3, números 1 y 2), la estimación como satisfechas de las deudas por cotizaciones alcanza a todas las devengadas «antes de sobrevenir la insolvencia» (art. 7).

Sin embargo, el propio artículo 7 prevé una limitación importante, compensatoria en cierto modo de la amplitud antes referida; se trata del requisito de que los períodos de cotizaciones no satisfechos sean de obligatoria consideración como cotizados sólo en la medida en que las aportaciones a cargo del trabajador hayan sido descontadas a éste de su salario, aunque no hayan sido después abonados a la Seguridad Social (art. 7).

No parece necesario anotar que esa limitación es imposible —y, por tanto, que no puede ser invocada— para eludir el deber de garantía en los regímenes de previsión complementaria que no prevean el pago de «cuota obrera» alguna. Es decir, la Directiva garantiza también las prestaciones de los regímenes de financiación íntegra por los Poderes públicos, y las de los regímenes de financiación empresarial exclusiva (art. 5).

D) Admite la Directiva que el régimen específico de garantías que sus normas prevén pueda ser sustituido por otro que asegure «protección equivalente» para los trabajadores implicados (art. 1, n.º 2).

Esa autorización tiene un triple significado:

a) En primer lugar, que el instrumento preferente, el recomendado por la Directiva para dar cumplimiento a sus mandatos, es el que aquí denominamos Fondo de Garantía Salarial y que, con ese o parecido nombre, opera en la mayor parte de los países europeos. Cualquier alternativa imaginable por los legisladores internos no puede implicar mermas comparativas en los contenidos o el alcance de las garantías del Fondo en cuestión.

Cabe entender, pues —aunque lo cierto es que opinan de otra manera nuestros Tribunales—, que la inexistencia en un determinado país de un régimen peculiar de garantías para las prestaciones de previsión voluntaria equivale, sin más, a la vigencia para tales prestaciones del Fondo de Garantía Salarial existente en ese mismo país.

b) En segundo lugar, que no caben fórmulas de garantía indiferenciadas o de estricta y común naturaleza asegurativa. La Directiva requiere instrumentos específicos, constituidos sólo para la finalidad que pretende. De otro modo, la propia Directiva habría carecido de sentido, al existir ya en todos los países numerosas y muy eficaces medidas de garantía legalmente impuestas para el contenido recíproco de las obligaciones contractuales del aseguramiento civil o mercantil.

c) Por último, que la obligación de equivalencia de las fórmulas alternativas autorizadas debe interpretarse como global; es decir, como constitutiva de diferencias parciales en más o en menos pero que, en conjunto, represente una garantía, cuando menos, de alcance e intensidad iguales a las que la Directiva regula.

Nada se opone a esa interpretación que, por lo demás, es la comúnmente utilizada en el medio internacional (Convenios del Consejo de Europa, de la OIT...) para resolver sobre el cumplimiento o no de sus compromisos por parte de los Estados afectados.

En todo caso, la autorización de métodos alternativos del cumplimiento es un factor tópico en cualquier Directiva comunitaria, ya que todas ellas dan libertad a cada Estado para decidir autónomamente sobre «la forma y los medios» para su cumplimiento. Aunque la Directiva 80/987 añade dos matices importantes a esa característica común: el primero es que incluye una forma y medios prototípicos —los fondos de Garantía Salarial— para alcanzar su resultado; y el segundo, que precisa el carácter singular o específico que debe caracterizar, so pena de incumplimiento, a sus posibles alternativas.

E) Las notas hasta aquí descritas permiten afirmar que los mandatos de la Directiva son suficientemente precisos e incondicionados.

Son precisos e incondicionados su fundamento —invocado expresamente en la Parte Expositiva— y sus fines. El alcance de las garantías a establecer, y sus condiciones, están asimismo muy claramente detallados en el articulado. Incluso son perfectamente reconocibles las opciones formales que han de regir para la constitución y funcionamiento del régimen de garantías pretendido. Cierra el cuadro de precisiones una no expresa de carácter negativo, pero del más alto significado para valorar sobre su cumplimiento por los Estados: la insuficiencia de los medios comunes de garantía aseguradora propios de la contratación civil o mercantil. La Directiva implica un plus, o adición autónoma y especializada, a esos medios de garantía comunes.

F) Los derechos de protección social complementaria garantizados son, sólo, las pensiones de vejez y las de supervivencia en favor de los familiares del trabajador; tanto las adquiridas como las en curso de adquisición (art. 1, ap. 2). El resto de los beneficios de previsión obligatoria y voluntaria están exceptuados de la obligación de garantía singular o especializada.

Junto a la limitación subjetiva (sólo asalariados), ésta constituye una nueva limitación —de carácter objetivo en este caso— del deber de garantía comunitario.

G) Existe, aún, una limitación subjetiva adicional. Así, la Directiva prevé en su capítulo de normas generales y comunes la posibilidad de que, a título

excepcional, los Estados miembros excluyan de garantía a ciertas categorías de trabajadores asalariados en razón: o a la naturaleza especial de su relación de trabajo, o porque dispongan de un régimen de garantías separado, pero equivalente.

Así lo dispone el ap. 2 del artículo 1 de la Directiva, en cuyo cumplimiento se aprueba el Anexo a la misma Directiva y, más recientemente, la Directiva adicional 87/164, sobre exclusiones españolas respecto de las obligaciones de aquélla. Tales exclusiones afectan, nada más, a los «empleados domésticos al servicio de una persona física».

H) Lo que no resulta inequívoco en el texto en la Directiva —y se trata de un asunto de importancia capital— es el alcance o grado de compromiso real de los respectivos Poderes públicos en la satisfacción de las garantías que la Directiva impone.

La preferencia comunitaria, empero, parece clara: la de establecimiento de instituciones públicas de garantía creadas al efecto (financiadas con fondos públicos y administradas por entidades de Derecho público). Con todo, la Directiva admite también formulaciones de mero intervencionismo legislativo consistentes en imponer a los regímenes de previsión considerados determinadas obligaciones de eficacia.

Esa valoración se deduce de estas cuatro consideraciones:

a) Las fórmulas de garantía privadas (las equivalentes, por ejemplo, a cuantías de carácter técnico contiene la legislación sobre el seguro privado) no aportan en absoluto una garantía real o plena, definitiva, para los trabajadores interesados; es decir, no satisfacen una garantía en todo caso y para cualquier circunstancia, tal y como la Directiva pretende.

b) La expresa y constante referencia de la propia Directiva al empleo por los Estados de «medidas de garantía administrativas» (arts. 9 y 11, entre otros) o, lo que es lo mismo, de medidas de directa administración pública consistentes en actos de gestión asimismo públicos, sugieren su complacencia con el establecimiento de fórmulas de plena res-

pensabilidad pública en la realización y cumplimiento de los fines pretendidos.

c) La exigencia de que las instituciones de garantía que puedan constituirse estén financiadas, total o parcialmente, por los Poderes Públicos [art. 5.b)].

d) Y, sobre todo, la necesidad —impuesta por la letra c) de su artículo 5— de que la «obligación de pago» de tales instituciones de garantía haya de existir y mantenerse «independientemente del cumplimiento (por quien corresponda) de las obligaciones de contribuir a (su) financiación»; compromiso de difícil o imposible inclusión en una relación contractual —sea o no de aseguramiento— privada.

Esa es la razón de que —como ya se ha dicho— los compromisos derivados de la Directiva se lleven a efecto, en casi todas partes, mediante fondos constituidos con cotizaciones obligatorias y administrados por institutos de naturaleza pública. Sólo en dos Estados —Francia y Holanda, donde se responsabiliza de esta función a las asociaciones de empleadores— opera en modelo privado» (GARCIA MURCIA) de cumplimiento de la Directiva.

Pues bien, el análisis y valoración de las garantías existentes en el Ordenamiento y la práctica administrativa españolas, y su contraste con los caracteres hasta aquí descritos de la Directiva, permiten afirmar la inadecuación esencial entre ambos en lo que toca a los regímenes de previsión complementaria privados (no así los obligatorios públicos).

Ni las normas que rigen genéricamente las «prestaciones directas» de empresa, ni las relativas a prestaciones complementarias indirectas (o concertadas con una entidad aseguradora), ni tampoco las constituidas mediante fundaciones laborales, obras sociales o similares, disponen un régimen de garantías necesario como el pretendido. Puesto que nada se dice en ellas a este respecto esa garantía especial no existe.

1.º Las prestaciones «directas» de empresa no suelen disponer de sistemas de garantía de las características exigidas por la Directiva en cuestión, ni la legislación que las regula impone la constitución de fórmulas de garantía semejantes. Los arts.

182 y 183 de la LGSS, que regulan sumariamente la modalidad de «mejora directa» de prestaciones de la empresa, no prevén otra garantía que la general establecida en el 2.º párrafo del primero de los artículos citados: «No obstante el carácter voluntario, para los empresarios, de la implantación de las mejoras a que este artículo se refiere, cuando al amparo de las mismas un trabajador haya causado el derecho a la mejora de una prestación periódica, ese derecho no podrá ser anulado o disminuido, si no es de acuerdo con las normas que regulan su reconocimiento.»

Hay aquí, como puede fácilmente apreciarse, una mera garantía nominal (sin respaldo real), y sólo para los derechos causados (no para las expectativas de derechos).

2.º Por su parte, las prestaciones complementarias «indirectas» concertadas con una entidad aseguradora privada tampoco disponen de más garantías que las genéricas instituidas en la legislación sobre ordenación del seguro privado (reservas técnicas, margen de solvencia y fondos de garantía, control de inversiones...).

3.º Tampoco las prestaciones «indirectas» mediante la constitución de fundaciones laborales, obras sociales o similares disponen necesariamente, en virtud de imposición legislativa, de un régimen de garantías como el pretendido por la Directiva. En efecto, la constitución de regímenes de protección complementarios de esta naturaleza, a los que expresamente se refiere la LGSS, no está limitada legalmente por la necesidad de establecimiento de las referidas garantías.

4.º Cuestión distinta sucede con las prestaciones adicionales o complementarias de empresa gestionadas por las propias instituciones de Seguridad Social. Las denominadas «mejoras voluntarias por establecimiento de tipos de cotización adicionales», reguladas en el artículo 184 y ss. de la LGSS (1) gozan, en efecto, de garantías idénticas a las establecidas para las prestaciones obligatorias de los regímenes legales a las que complementan o mejoran. Así, el artículo 1.3 de la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1966 dispone que: «Las prestaciones correspondientes a las mejoras... tendrán los caracteres atribuidos a las prestaciones en

el artículo 90 de la ley General de la Seguridad Social (que son los de inembargabilidad, indisposición, en ciertos casos excepción de gravamen fiscal...), y una vez establecidas de acuerdo con lo que en la presente Orden se dispone, se entenderá que forma parte, a todos los efectos, de la acción protectora de la Seguridad Social.»

Pero esta última modalidad de regímenes profesionales complementarios está muy poco difundida en la práctica, de modo que son las demás enunciadas —las que sí presentan problemas de ajuste con la Directiva—, las que motivan el dictamen negativo global expresado con anterioridad.

No existe, pues, garantía para cada modalidad particular de regímenes. Tampoco la hay de carácter general o común a todas ellas. Esto último dispone incluso de confirmación internacional. En efecto, los servicios técnicos de la Comisión de la Unión Europea han dictaminado, en Informe de 12 de octubre de 1989, que tampoco el Fondo de Garantía Salarial resuelve aquellas carencias. «La legislación española —dice el Informe— no protege a los asalariados contra los riesgos que estos últimos pueden padecer en su derecho a prestaciones complementarias... Eso resulta claro a partir de una jurisprudencia inequívoca, según la cual el Fondo de Garantía Salarial no cubre en absoluto las prestaciones de esa naturaleza, lo mismo si se trata de derechos adquiridos como de derechos relativos o en curso de adquisición» (págs. 75 a 78).

La legislación española, en suma, no impone ni directa ni indirectamente a las partes interesadas (empresas, sindicatos en la negociación colectiva...) la obligación del establecimiento de garantías para la constitución voluntaria de regímenes complementarios de previsión, ni desde luego ha constituido ningún tipo de institución pública para llevarlas imperativamente a efecto (a diferencia, precisamente, con lo que se ha hecho en la materia salarial).

9.º La jubilación, por último, ha de disponer en cada uno de los distintos Estados miembros de un régimen jurídico y asistencial *congruente (armónico, comparable y hasta coordinable)* con los del resto de los Estados.

La reforma internacional convergente de las políticas para la vejez no es sólo un ideal más o menos

difuso, obscuramente concebido a partir de formulaciones múltiples de origen y alcance diversos. Es, además, y sobre todo, un *mandato expreso* de carácter supranacional, impuesto por las exigencias del momento actual de la construcción europea.

En su virtud, la Recomendación del Consejo de la UE de 27 de julio de 1992 propone unos *objetivos comunes* (nada alejados, por cierto, de los que hasta aquí se han señalado) y unas *funciones sociales compartidas* para las políticas nacionales de protección social.

Los Consejos Económicos y Sociales de los Estos miembros (17 de noviembre de 1994), reiteran ese propósito común, y concretan algunas *precisiones metodológicas* para su consecución: «Para permitir el progreso de la UE es necesario *evitar*, en una primera fase, la aparición de mayores divergencias entre la protección social existente en los Estados miembros, y caminar después hacia las posibilidades de *homogeneización* de los sistemas. Por ello es necesario definir unos *objetivos comunes*, establecer una *progresividad* en la puesta en marcha de dichos objetivos y fijar un procedimiento de *seguimiento y evaluación periódica y metódica* que permita apreciar la evolución hacia aquellos objetivos comunes».

8.º Los planes de *convergencia internacional*, naturalmente, no aspiran a la igualdad absoluta (que equivaldría a negar sustancia y diversidad a la confrontación política en el interior de los Estados). Están referidos a las *cuestiones trascendentes*, y a las que pueden crear diferencias sustanciales en los niveles de vida y trabajo de los ciudadanos europeos. Tales cuestiones son, claro está, las de orden *estructural* (por lo que afecta a la organización de los niveles protectores y a la intervención social en su realización), a los *financieros*, y a los rasgos básicos de la acción *prestacional*.

162. Para completar lo hasta aquí expuesto, se hace necesario una descripción resumida de los aspectos de ordenación positiva de los regímenes de previsión considerados por *países y por materias*. Los siguientes *datos institucionales* permiten una idea completa de la estabilidad y calidad de la actividad asistencial de los ancianos en Europa. (Véase, en esquema, esta materia según se expone en el cuadro 17).

Cuadro 17
LA JUBILACION EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

Tabla I

BELGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA
EDAD NORMAL					
A elección del interesado entre los 60 y 65 años. Se puede seguir trabajando siempre que la remuneración o el sueldo no excedan de un límite establecido.	A los 67 años.	En principio a los 65 años.	1. Asegurados hasta el 31-12-92: Homb. 65 años. Muj. 60 años. 2. Asegurados por primera vez a partir del 1-1-93. Homb. 65 años. Muj. 65 años.	65 años.	60 años.
COMPATIBILIDAD PENSION SALARIO					
Se autoriza acumular la pensión con un salario siempre que no sobrepase un cierto montante. Si sobrepasa puede reducirse la pensión y si existe un desfase superior no se paga la pensión.	En cuanto a la pensión nacional se autoriza su cúmulo con un salario, con ciertas condiciones. Respecto a la pensión complementaria el cúmulo está autorizado.	Es posible acumular pensión y salario.	Asegurados hasta el 31-12-92: Se pueden acumular pensión y salario hasta cierto límite. Asegurados a partir del 1-1-93: La pensión será reducida en un tercio si el pensionista trabaja, pero no puede en ningún caso ser inferior a los importes mínimos de las pensiones.	En general es incompatible la pensión de la Seguridad Social con el salario obtenido por el trabajo. Sólo es compatible en el caso de jubilación parcial por contrato de relevo. Si es compatible para los funcionarios públicos acogidos al Régimen de Clases Pasivas.	Se pueden acumular el salario por el trabajo y la pensión.
ANTICIPACION					
	1. Pensión anticipada: a las personas de más de 50 años por razones sociales o de salud. 2. Pensión parcial: Trabajadores por cuenta ajena e independientes entre 60 y 67 años. Reducir las horas de trabajo al menos en un cuarto.	1. Hombres o mujeres: a) a la edad de 63 años (o 60 en caso de invalidez) después de 35 años de seguro. b) a la edad de 60 años después de 180 meses de cotización. Si en el curso de 18 meses lleva un año de paro y 8 años de cotización en los últimos 10 años. 2. Mujeres: a la edad de 60 años después de 180 meses de cotización si han cotizado 10 años a partir de los 40.	Asegurados hasta el 31-12-92. 1. Con pensión plena: a) A partir de los 60 años, 55 las mujeres, en caso de trabajos penosos o in salubres. b) A partir de 63 años, 57 las mujeres con la condición de tener 10.000 días de cotización. A partir de los 58 años hombres y mujeres si tienen 10.500 días de seguro. Este límite se aumentará progresivamente de 58 a 60 años a partir del 1.1.98.	Ver lo dicho anteriormente sobre la anticipación de la edad de jubilación: En primer lugar por trabajos penosos e insalubres sin disminución del importe de la pensión. En segundo lugar por derecho transitorio con disminución del importe de la pensión en un 8% anual.	Se puede prorrogar la edad de jubilación. Si el asegurado no ha cubierto los 150 trimestres mejora en un 2,5% por trimestre de ampliación del trabajo.

Cuadro 17 (Cont.)
LA JUBILACION EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

Tabla I (Continuación)

BELGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA
ANTICIPACION					
		Los retiros por vejez pueden acordarse a tasa plena o parcial (un tercio, la mitad o los dos tercios de la tasa total).	<p>2. Con pensión reducida del 6% por año (1/200 por mes) a partir de 60 años (55 para las mujeres).</p> <p>Asegurados a partir del 1.1.93:</p> <p>a) A partir de 60 años hombres y mujeres en caso de trabajos penosos o insalubres.</p> <p>b) A partir de los 60 años con reducción de 1/200 por mes hasta los 65 años.</p> <p>c) A partir de los 50 años para las mujeres que tengan hijos menores y 20 años de seguro. Reducción de 1/200 por cada mes hasta los 55 años.</p> <p>d) Para las madres que tengan al menos 3 hijos y 20 años de seguro la edad del retiro puede anticiparse 3 años por hijo.</p>		
PRORROGA					
	Se puede prorrogar la edad de jubilación con una mejora del 5% cada seis meses a partir de los 67 años con un límite del 30%.	Se mejora un 0,50% por mes a partir de los 65 años.		El asegurado puede seguir trabajando más allá de la edad de jubilación. En este caso la pensión se aumenta en un 2% anual hasta el límite del 100% de la base de cálculo.	
				Sin embargo se deben jubilar forzosa-mente los funcionarios y los trabajadores por cuenta ajena perteneciente a sectores en que se haya pactado por Convenios Colectivos.	

Cuadro 17 (Cont.)
LA JUBILACION EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

Tabla II

IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	PAISES BAJOS	PORTUGAL	REINO UNIDO
EDAD NORMAL					
Pensión de retiro: 65 a. Pensión de vejez: 66 a.	Hombres: 60 a. Mujeres: 55 a. Durante 10 años se eleva progresivamente la edad de retiro un año cada dos hasta llegar a los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. La pensión de ancianidad cualquiera que sea la edad, después de 35 años de cotización.	65 años.	65 años.	Homb. 65 años. Muj. 62 años.	Homb. 65 años. Muj. 60 años.
COMPATIBILIDAD PENSION SALARIO					
Está autorizado a cobrar un salario y recibir una pensión de vejez. Está prohibido cuando se recibe una pensión de retiro o jubilación.	El cúmulo salario pensión es posible para las pensiones mínimas. No se puede acumular la parte que sobrepasa la pensión mínima. Es posible acumular la pensión con la renta de una actividad independiente. La parte de la pensión acumulable es igual al montante de la pensión mínima más el 50% de la parte excedente.	Se puede acumular el salario y la pensión de vejez normal. Con la pensión de vejez anticipada sólo es posible con un salario resultante de una actividad insignificante o ocasional.	Se puede acumular salario y pensión.	El cobro de la pensión de vejez es compatible con la obtención de ingresos por ejercer una actividad remunerada. El salario está sometido a cotización. Se mejora la pensión en un 2% por año.	Puede cobrar la pensión y seguir trabajando, o retirarse.

Cuadro 17 (Cont.)
LA JUBILACION EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

Tabla II (Continuación)

IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	PAISES BAJOS	PORTUGAL	REINO UNIDO
ANTICIPACION					
Se otorga una prestación anticipada a los desempleados mayores.	Los trabajadores de las Empresas en crisis económica pueden demandar la jubilación anticipada 5 años antes de la edad normal de jubilación. Los años que faltan hasta esa edad son contados con cubiertos por las cotizaciones.	1. A la edad de 60 años a condición de justificar 480 meses de seguro efectivo o asimilado. 2. A la edad de 57 años a condición de justificar 480 meses de seguro efectivo. Si se ejerce una actividad asalariada cuyo salario rebasa un tercio del salario social mínimo la pensión se reduce de oficio hasta la mitad.		Parados a partir de los 60 años. En caso de trabajos penosos o insalubres a partir de los 55 años (profesiones legalmente establecidas).	
PRORROGA					
	Los trabajadores que a la edad de jubilación no hayan todavía derecho a la pensión completa (40 años de cotización) pueden continuar trabajando hasta que tengan el derecho. En este caso el aumento anual de la pensión es del 3 o 3,5% según la edad del trabajador. También pueden los que tienen cumplidos los 40 años de cotización elegir su jubilación a los 65 años existe la posibilidad de obtener suplementos de pensión por esos períodos de trabajo.	En principio la edad de jubilación puede diferirse hasta la edad de 68 años. Se mejora con un coeficiente progresivo.			Se puede prorrogar un máximo de cinco años. Con un suplemento de 7,5% por cada año de prórroga.

1.º Organización

—*Bélgica* dispone de unos elementos de gestión muy semejantes a España. Las entidades responsables son de naturaleza pública, disponen de autonomía administrativa suficiente, actúan bajo la tutela de la *Administración central del Estado* y se gobiernan de modo paritario por las representaciones sociales (patronales y sindicales), con la presencia en todo caso de un *delegado gubernamental* que vela por la legalidad de los acuerdos.

Las funciones recaudatorias y de distribución de recursos están centralizadas en un único organismo que interviene para los distintos seguros sociales, incluida la Oficina Nacional de Pensiones.

La presencia gestora privada en tales regímenes es inapreciable. También como en España, su participación se limita al Seguro de riesgos profesionales y, en menor medida, al de enfermedad, mas no en el de pensiones, que no dispone de asistencia de las compañías de seguro privadas ni de los fondos de aseguramiento colectiva.

—En *Dinamarca*, contrariamente, la gestión se confía a las *Comunidades locales* (aquí en España, está prevista su participación simplemente colaboradora, pero aun esta función menor viene gravemente dificultada por la interferencia de las administraciones autonómicas y sus respectivas competencias estatutarias.

En el consejo de cada comunidad local opera una Comisión encargada de la administración de la Seguridad Social.

El modelo de gestión aplicado, asegura la participación social más directa en su funcionamiento, la cual, está cuidadosamente diversificada: intervienen representaciones sociales de los usuarios de cada servicio, además de los comunes o más generales.

La organización se completa con instituciones u órganos zonales (que comprenden a varias comunas) y concluye, en el nivel nacional, con el Ministerio de Asuntos Sociales. Este último está compuesto de funcionarios políticamente independientes (sólo el Ministro dispone de cualificación política).

Por último, una entidad central (o nacional), dirigida por representaciones sindicales y patronales, se ocupa de la gestión de las pensiones de vejez del segundo pilar, es decir, de las «pensiones complementarias del mercado de trabajo».

—En *Alemania*, la administración del Seguro de Pensiones, está también encomendada a *organismos de Derecho Público*. En ellos las representaciones sociales son poderosas (en competencias y en presencia relativa: el «principio de autogobierno» social de estas instituciones es un dato característico de la organización administrativa alemana).

No obstante, existe un control estatal acerca de su funcionamiento: se ocupa de vigilar la legalidad de sus acuerdos y supervisar su contabilidad. El control referido opera en doble plano: el federal y el de los Estados federados.

El seguro de vejez, en particular, dispone de una administración troceada por razón de las características profesionales y la agrupación territorial de los asegurados y beneficiarios: son distintos los organismos creados para los trabajadores manuales, para los empleados, para los mineros y para los agricultores. Todas esas organizaciones disponen de configuración local y participan en federaciones de nivel nacional.

—*Francia* dispone de un único organismo central responsable de la administración de las pensiones jubilatorias. No obstante, se apoya en una *organización regional* y dispone de estructura por regímenes (según profesiones). Como en Bélgica y España, existe un organismo especializado para la gestión recaudatoria.

La participación social en el Gobierno de la Administración gestora francesa es plural y casi exclusivamente consultiva, tiene facultades decisorias mínimas y se compone por patronos y sindicalistas, pero también por representaciones de otros grupos de intereses.

El control estatal descansa conjuntamente sobre los Ministerios de Trabajo y de Finanzas.

—*Luxemburgo* dispone de una *organización plural* incluso en lo referente a su control estatal (intervienen numerosos departamentos ministeriales se-

gún la naturaleza y destino de las prestaciones consideradas). Asimismo están unificadas las tareas de recaudación y afiliación, y las de inspección.

El seguro de Pensiones se *administra por Cajas independientes*, concebidas a partir de las características profesionales de la población protegida: de Empleados privados, de Artesanos, Comerciantes o Industriales, de Agricultores o de otras categorías.

El funcionamiento de las Cajas es democrático y su composición representativa. Su consejo de administración lo preside un funcionario designado por el Gran Duque.

La elección de los representantes es directa, exigiéndose a los elegibles los mismos requisitos que a los que participan en las elecciones locales.

La Seguridad Social se gestiona en *Gran Bretaña* por la propia Administración central del Estado: el *Departamento de Seguridad Social*. Este dispone, naturalmente, de oficinas locales y de centros regionales especializados en tareas específicas. Una de éstas —la de Newcastle— centraliza las tareas de cotización y finanzas.

En esta organización no está prevista participación social alguna, ni la cesión —en régimen colaborador o de sustitución— de tareas gestoras a la iniciativa privada. La omnipotencia del Estado a este respecto no está exenta, empero, de críticas.

Las cosas no son muy diferentes en *Irlanda*, donde se imita el módulo británico en su concepción y caracteres.

—*Grecia*, por el contrario, dispone de un mosaico de instituciones gestoras públicas y privadas, se clasifican todas ellas en instituciones de seguro principal y de seguro auxiliar. Con todo, el Gobierno mantiene una política tenaz de limitación de los institutos de Derecho privado (desde 1970 resulta prácticamente imposible establecer entidades privadas para estos fines).

Por otra parte, la capacidad de autogobierno de las entidades —incluso de las privadas— está severamente limitada por el legislador que ha reservado al Estado competencias decisivas.

En las representaciones sociales se cuenta con los pensionistas (o beneficiarios no activos de la institución).

—No tiene *Italia* grandes diferencias con España (es el modelo organizativo más común, por lo demás) en materia de estructura gestora. El *INFS* está encargado de la gestión de las pensiones. Es una entidad pública autónoma, inscrita en el molde de la Administración institucional y, por tanto, sometida a la dirección y control gubernamentales. Los trabajadores son mayoría en los órganos colegiados del Instituto.

—En los *Países Bajos* existe una tradición que deja en manos de las *asociaciones profesionales la administración de los seguros sociales*, en los aspectos más relevantes: concesión de prestaciones y recaudación de cuotas. Existen a este efecto diversas organizaciones representativas de empresarios y de trabajadores. No obstante, en cada rama de la industria, o en cada profesión es sólo una la asociación. Tiene composición paritaria y goza de personalidad jurídica propia y privada.

Las pensiones del «seguro general» (las asociaciones se ocupan del «seguro de los trabajadores asalariados») se administran por el «*Banco de Seguros Sociales*», que dispone de personalidad jurídica pública y es de composición tripartita.

El control de todo el entramado gestor —público y privado— está encomendada al «*Consejo de Seguros Sociales*». Por otro lado, existe una denominada «estructura informal de control y dirección en la que se engloban la Federación de Asociaciones Profesionales y la Asociación de Municipios que, pese a su falta de competencia, ejercen una considerable influencia.

—En *Portugal*, la estructura administrativa de la Seguridad Social responde —por mandato constitucional— a los principios organizativos de unidad, participación y descentralización. La gestión real del sistema de protección descansa sobre los denominados «centros regionales de Seguridad Social» autónomos y públicos. En su funcionamiento se hallan acompañados por unos «consejos» formados por diversas representaciones sociales (autoridades locales, sindicatos, empresarios, directivos de las entidades privadas de Seguridad Social...).

La propia Constitución reconoce «el derecho a establecer instituciones privadas sin ánimo de lucro de solidaridad social que persigan los objetivos de la Seguridad Social».

2.º Financiación

— En Bélgica, la fuente principal de recursos son las cotizaciones sociales. Se calculan sobre el salario bruto de los trabajadores, fijándose por ley los correspondientes porcentajes. Existe también la obligación de cotizar para numerosas categorías de pensionistas (entre ellos, los de jubilación anticipada).

Las aportaciones estatales alcanzan el 20% de los gastos por pensiones de jubilación (y las de supervivencia, que se conciben como una modalidad de aquellas en casi todo el panorama europeo).

El conjunto del sistema protector obtiene medios financieros suplementarios mediante figuras atípicas: un 10% de las primas del seguro del automóvil, una «cuota de solidaridad» de los funcionarios públicos, una «cuota adicional» de quienes tengan unos ingresos de alta cuantía...

— En Dinamarca, sin embargo, la mayoría de las prestaciones de la Seguridad Social se financian mediante los impuestos generales; el Estado y las Comunidades locales soportan la mayor parte de las pensiones.

Sin embargo, las «pensiones complementarias del mercado de trabajo» se costean por cotizaciones sociales en su integridad. La proporción en sus finanzas es de 1/3 el trabajador y 2/3 la empresa.

— En Alemania, la fuente financiera principal son las cotizaciones sociales. La cuota se calcula sobre el salario pagado, hasta un límite máximo. Empresarios y trabajadores pagan por mitades las cotizaciones a los seguros sociales, salvo en el caso de asegurados con bajos ingresos (en cuyo caso la cuota es a cargo íntegro de su empresa).

Además de los ingresos por cotizaciones, el Estado aporta a los Seguros Sociales, y sobre todo,

al de vejez e invalidez, importantes apoyos financieros.

— El régimen general de Seguridad Social en Francia está financiado en su mayor parte mediante contribuciones sociales de empresa y trabajadores. El Estado sólo aporta las cuotas de ciertas categorías marginales de asegurados. Pero existe una fuente estatal de recursos especiales financieros: los impuestos —o parte de los impuestos— sobre el alcohol, anuncios farmacéuticos y de vehículos.

Las cuotas se calculan sobre los salarios, hasta un límite máximo y se someten a tipos tributarios proporcionados a sus respectivas cuantías. Excepcionalmente (empleados de hogar y otros) las cuotas son uniformes (de cuantía fijas).

Las especialidades del régimen financiero en Luxemburgo son mínimas: los asalariados cotizan a partes iguales con sus empresas, los pensionistas pagan la mitad de las cotizaciones abonando su aseguradora la otra mitad; los trabajadores con salarios bajos pagan proporcionalmente menos que los demás trabajadores, el Estado actúa como «empresario» cotizante para ciertas categorías de asegurados (los estudiantes, por ejemplo) abonando toda la cuota a su cargo.

— En Inglaterra, los gastos de las prestaciones contributivas se cargan en gran parte a los asegurados y las empresas. El Estado aporta sólo un 5% aproximadamente de los gastos.

Salvo los asalariados, cuya base de cotización la constituyen sus salarios, la cuota es de cuantía única, y sólo es debida por aquellos cuyos ingresos exceden cierto nivel. Determinadas personas cotizan voluntariamente y su aportación es de cuantía fija.

— En Grecia la fuente de recursos principal son las cuotas. Pero éstas son de cuantía muy diversa; sus tipos varían según volumen de las empresas, según la rama de la actividad económica a la que pertenezcan e incluso según la región en la que estén situadas. Por lo común, el tipo de cotización de los trabajadores a la mitad del que corresponde a sus empresas. Hay excepciones, no obstante, contradictorias: casos de cotizaciones patronales

seis veces superiores a las de sus empleados y casos de igual cotización de ambos.

El Estado contribuye con «subsídios periódicos» fijados anualmente a las finanzas del seguro.

— En *Irlanda* la financiación contributiva se complementa con aportaciones estatales, fijadas en cuantía igual a los déficit del régimen.

Por lo demás, las cotizaciones disponen de una estructura equivalente a la que opera en Inglaterra (según grupos de asegurados, según obligatoriedad o voluntariedad de los pagos...).

— La financiación de las pensiones, en *Italia*, procura extender al conjunto nacional los propósitos solidarios.

Las cotizaciones operan sobre la cuantía de los salarios sin que, en principio y a diferencia del común de los países, exista ningún límite salarial. La cuota empresarial es variable (según actividad), en tanto que la de los trabajadores es la misma en todos los sectores (del comercio y de la industria).

— Las prestaciones de los seguros sociales se financian casi exclusivamente por cuotas en los *Países Bajos*. Empero, el Gobierno aporta lo necesario para asegurar el pago de las prestaciones reconocidas.

La base de cálculo de las cuotas son los salarios, en general, los ingresos profesionales. Los tipos de cotización varían cada año conforme a las previsiones de gasto.

— En *Portugal* las pensiones contributivas se financian mediante cuotas sociales; el Estado no aporta ningún tipo de recursos.

Las cuotas se calculan sobre los salarios y son de cuantía superior las abonadas por los empresarios (la proporción es de 1/3 el trabajador y 2/3 la empresa).

Por el contrario, las pensiones no contributivas las costea íntegramente el Estado.

Los siguientes dos cuadros (números 18 y 19), tomados del SEEPROS y publicados por el *Ministerio de Trabajo en el n.º 3 de la «Revista de Economía y Sociología del Trabajo»* dan una idea de conjunto de

la financiación de la Seguridad Social y las pensiones de cada país.

3.º Prestaciones

— En *Bélgica* la edad normal de retiro es la de 65 años (60 para las mujeres). Esa edad puede anticiparse en ciertas condiciones, si bien implica reducciones sensibles en la cuantía de la pensión.

La pensión es compatible con trabajos distintos al habitual, siempre que el ingreso que proporcionen no supere una cuantía razonable.

La cuantía de la pensión oscila entre el 60 y el 75% de los salarios brutos de los beneficiarios. Para el cálculo se toman en consideración los ingresos profesionales percibidos entre el año de cumplimiento de la edad de 25 años y el de la edad de retiro.

Existen complementos y suplementos de pensión que dependen de la situación familiar del pensionista y de la existencia o no de ingresos por parte de los cónyuges.

Se hallan establecidos importes generales de pensión.

— En *Dinamarca* confluyen sistemas de pensiones de variada naturaleza. La coincidencia de todas ellas, incluso en cada caso individual, define la cuantía y caracteres de los recursos económicos de los ancianos (pensión social, pensión complementaria del mercado de trabajo, pensión parcial y fondos de pensiones y seguros colectivos de vida y de pensiones).

La pensión del primer nivel se concede a los 67 años y se condiciona al requisito de residencia prolongada en el territorio del país. Consta de dos elementos: uno básico y otro complementario. El primero es de cuantía uniforme, y toma en cuenta las cargas familiares del beneficiario. El complemento se abona o no en función de si el solicitante o su cónyuge disfrutaban de otros ingresos.

La pensión parcial afecta a quienes pretender retirarse gradualmente de la vida activa. Se exige una continuidad mínima en el trabajo durante un tiempo determinado. Su cuantía está fijada en pro-

Cuadro 18
GASTOS CORRIENTES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCION SOCIAL, EN TERMINOS
SEEPROS, EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA, SEGUN SU NATURALEZA
Y FUNCIONES: FUNCION VEJEZ 1980-86
(Porcentaje PIB precios de mercado)

Vejez	1980	1983	1984
1. ALEMANIA	8,09		7,82
En dinero	7,12		7,06
En especie	0,97		0,76
2. BELGICA	7,04		7,75
En dinero	6,96		7,66
En especie	0,08		0,09
3. DINAMARCA	9,76		10,16
En dinero	7,19		7,56
En especie	2,57		2,60
4. ESPAÑA	4,78		5,72
En dinero	4,74		5,67
En especie	0,04		0,05
5. FRANCIA	9,14		
En dinero	8,86		
En especie	0,28		
6. IRLANDA	5,19		5,57
En dinero	4,38		4,77
En especie	0,81		0,80
7. ITALIA	6,14	7,55	
En dinero	6,06	7,47	
En especie	0,08	0,08	
8. LUXEMBURGO	7,67	6,69	
En dinero	7,50	6,48	
En especie	0,17	0,21	
9. PAISES BAJOS	8,25		
En dinero	8,06		
En especie	0,19		
10. PORTUGAL	4,18		
En dinero	4,17		
En especie	0,01		
11. REINO UNIDO	8,42	9,62	
En dinero	8,03	9,22	
En especie	0,39	0,40	

Fuente: Reelaboración a partir estadísticas SEEPROS. Datos de EUROSTAT, Luxemburgo 1988.

Cuadro 19
GASTOS DE PRESTACIONES EN DINERO POR HABITANTE DE 65 AÑOS O MAS,
RELATIVOS A LA FUNCION VEJEZ EN EL PERIODO 1980-86
[En unidades de paridad de poder de compra (PPC) a precios de 1980]

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Alemania R.F.	4.160	4.210	4.280	4.230	4.400		
Bélgica	4.020	4.070	4.300	4.310	4.420		
Dinamarca	4.350	4.300	4.430	4.650	4.740		
España	2.540	2.610	2.630	2.760	2.800	2.890	3.020
Francia			5.800	6.060			
Grecia							
Irlanda	2.130	2.190	2.330	2.390	2.370		
Italia	3.750	4.080	4.360	4.730			
Luxemburgo	5.180	5.270	4.650	4.680			
Países Bajos	6.250	6.120					
Portugal	1.520		1.640				
Reino Unido	4.370	4.680	4.840	4.960	5.130		

Fuente: EUROSTAT, Luxemburgo, 1988.

porción a la reducción de los rendimientos del trabajo que deja de efectuarse.

Por último la pensión de jubilación ATP (o complementaria del mercado de trabajo) se obtiene desde los 67 años y la cuantía depende del número de años trabajados con anterioridad. Su reconocimiento se condiciona a un período previo de cotizaciones (al menos 10 años de cotización plena o a tiempo completo) y al domicilio permanente (durante 9 de los 12 meses precedentes al cese) en territorio danés.

La pensión dispone de incrementos derivados de los beneficios que el sistema protector obtenga por su gestión económica («bonus»).

— La pensión de vejez en *Alemania* es compatible con la continuidad en el trabajo precedente; la edad de retiro normal es la de 65 años, pero operan fórmulas numerosas de adaptación y flexibilidad (según empleo y sus posibilidades, estado de salud...). El retiro pospuesto permite aumentar de manera sensible la cuantía de la pensión.

La cotización mínima para adquirir derechos a pensión está fijada en 60 meses (180 para jubilaciones flexibles y anticipadas).

La cuantía del derecho se hace depender de diversos elementos (colectivos unos, y otros particulares del beneficiario): la media de ingresos pro-

fesionales de todos los asegurados; los propios ingresos del solicitante y del mismo origen profesional, y el número de años de permanencia en el aseguramiento del beneficiario.

Está extendida la participación de regímenes de retiro complementarios creados por convenio o contrato individual.

— La pensión contributiva de retiro *francesa* se obtiene previa cotización durante al menos, 150 trimestres, a los 60 años. Su cuantía equivale al 50% de la media salarial de los diez años de cotización consecutivos más favorables del interesado. (Están previstas reglas para cobertura de lagunas en los pagos y para fijar los términos de reducción de la pensión, por tales lagunas). La pensión se incrementa por razón de cargas familiares (hijos o cónyuge incapacitados o de mayor edad sin ingresos propios). La pensión es incompatible con la continuidad en el trabajo.

Las pensiones complementarias contemplan un régimen obligatorio deducidas de la negociación colectiva y extensiva a todas las actividades de la industria, la agricultura y los servicios.

Por su parte, las pensiones no contributivas de vejez se conceden sólo a residentes de nacionalidad francesa (o asimilados) sin medios de vida suficientes.

—En *Luxemburgo* la pensión se obtiene a los 65 años y requiere un período de cotizaciones previas de, al menos, 120 meses (para su cobertura se valoran los años dedicados al estudio y los de espera de un empleo una vez terminados aquellos).

La pensión es incompatible con el trabajo (excepto actividades ocasionales o no permanentes retribuidas).

Su cuantía resulta de dos elementos: los llamados «*incrementos proporcionales*» (dependientes de los salarios que sirvieron para el cálculo de las cuotas, principalmente) y los «*incrementos a tanto alzado*».

Quien no alcanza derecho a pensión por no cumplir los mínimos de cotización tiene derecho al reintegro de sus cuotas actualizadas (tanto obreros como patronos).

—En *Gran Bretaña* la pensión se obtiene a partir de los 65 años (las mujeres a los 60), a falta de cese en el trabajo el pensionista ve reducida su pensión (excepto trabajos ocasionales). Posponer la fecha de retiro hasta la edad de 70 años implica aumentos en la cuantía de la pensión, los mayores de 80 años reciben un complemento de pensión por mayor edad.

Más del 50% de los trabajadores retirados perciben también una pensión complementaria dependiente de regímenes profesionales (de convenios colectivo o individual).

Las pensiones no contributivas dependen de la residencia en el país y son de mínima cuantía.

—En *Grecia* la edad normal de jubilación es la de 65 años para hombres y mujeres; la pensión se obtiene acreditando un período de cotización de poco más de 13 años.

La pensión es compatible con los ingresos del trabajo, salvo cuando tales ingresos sean de cierta cuantía.

La cuantía de la pensión, calculada según niveles salariales, consta de un importe básico y diversos complementos; los trabajadores con base de cálculo superior (nivel salarial alto) tienen porcentajes de pensión inferiores.

El factor complementario depende de las cargas familiares del pensionista y del número total de días trabajados por el pensionista.

Los no contribuyentes pueden acceder a pensiones asistenciales a la edad de 68 años. Se requiere cumplir los requisitos de residencia previa prolongada en Grecia y carencia de medios de vida.

—En *Irlanda* la pensión se concede a los 66 años, la pensión asegurativa depende la cobertura de un «período de carencia» que necesariamente debe haber comenzado a cumplirse antes de alcanzar los 56 años de edad.

La pensión es incompatible con el trabajo, si bien existen excepciones numerosas.

Los desempleados de edad mayores de 55 años tienen derecho a un subsidio de «pre-retiro».

—La pensión de vejez en *Italia* se obtiene previo abono de un período de 15 años de cotizaciones; la edad pensionable es la más baja de Europa: 60 años los hombres y 55 las mujeres.

Su cuantía, equivale a un 2% por año cotizado de la media de los ingresos anuales por el trabajo en los últimos cinco años.

La pensión no contributiva (o pensiones para ancianos sin recursos) se reconoce a todos los ciudadanos mayores de 65 años con recursos mínimos y residentes en Italia; su cuantía es inferior a la de la mínima contributiva.

—Todos los residentes en *Holanda* tienen derecho, al cumplir los 65 años a una pensión de vejez. La pensión completa se obtiene acreditando, al menos, 50 años de residencia en el país. Su cuantía es del 50% del salario mínimo neto (o del 60% los casados y el 70% los titulares de familia monoparentales).

Se pueden obtener también pensiones profesionales (asalariados, autónomos, funcionarios), cuya cuantía depende de los ingresos profesionales previos y de la duración de sus cotizaciones al régimen.

Por lo general, la suma de ambas pensiones permite unas rentas de sustitución próximas al 70% de los salarios dejados de percibir.

—También *Portugal* tiene dos modalidades de pensiones de vejez: la social (o no contributiva) y la contributiva.

La contributiva se alcanza a los 65 años de edad (62 las mujeres) y requiere el abono previo de cuotas durante un período de 120 meses. Cada año cotizado da derecho a un 2,2% de la media de los salarios de los 5 años, más favorable del pensionista, dentro de los 10 previos al retiro. Se abona un complemento por cónyuge a cargo.

La pensión es compatible con el trabajo y sus rendimientos.

La pensión social se reconoce a quienes no disponen de recursos (o sus recursos no llegan al 30% del salario mínimo).

En todos estos países —España incluida— es manifiesta la progresión de los regímenes voluntarios y complementarios de pensiones. Sus modalidades son variadísimas (en su concepción institucional, en sus modos de financiación, en su gestión y en la determinación de sus importes por vinculación con las pensiones de los regímenes legales básicos).

Así, en *Alemania* es mayoritario el régimen de capitalización y están gestionadas por organizaciones especialistas sometidas al control de las empresas promotoras. En *Grecia, Italia, Francia y Luxemburgo*, el método aplicado con mayor proporción es el de reparto con prestaciones definidas. *Dinamarca* otorga su gestión, como hace *Holanda*, a las organizaciones profesionales de empresarios y trabajadores. Por el contrario, en *Inglaterra* o *Bélgica* la gestión se encomienda a administradores independientes.

En todos estos países predomina el sistema de prestación definida.

PARTE TERCERA. LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES PARA LA VEJEZ

I. Entorno económico de los sistemas privados

I.1. Especial incidencia del «problema demográfico»

Dado que la incidencia del denominado «problema demográfico» en el entorno, principalmente, de los sistemas de pensiones para la vejez, entendidos éstos como aquéllos tanto de naturaleza pública como privada, se analiza exhaustivamente en la parte primera, aquí se realizará un breve análisis con la finalidad de centrar la cuestión relativa al desarrollo de los sistemas privados de pensiones.

El «problema demográfico» consiste en un fenómeno de envejecimiento de la población como consecuencia de lo que los demógrafos denominan «transición demográfica». La transición demográfica puede definirse como el proceso desde un sistema tradicional de equilibrio demográfico, con elevada mortalidad y elevada fecundidad, a un sistema de equilibrio moderno, con baja mortalidad y fecundidad. Este proceso consta de varias fases desarrolladas a lo largo del tiempo, de forma que:

a) El proceso se inicia con una reducción de la mortalidad como consecuencia de un mayor control de las enfermedades y la mejora de las condiciones de vida, con el consecuente progreso socioeconómico. Esta fase tiene como resultado un incremento de la población.

b) Después de un período de adaptación o ajuste, que suele ser relativamente prolongado, la fecundidad empieza a disminuir como consecuencia del mayor progreso socioeconómico. La población sigue aumentando, pero a una tasa anual inferior a la de la fase anterior.

c) Obtenidos los nuevos niveles de equilibrio de mortalidad y fecundidad, se alcanza lo que hemos denominado sistema de equilibrio moderno, que da lugar a una fase de estabilización en la que la población deja de crecer y se vuelve estacionaria.

Durante el proceso descrito de transición demográfica se produce, pues, un crecimiento de la población como resultado de la discordancia temporal entre la reducción de la mortalidad y la posterior de la fecundidad, y dependiendo de la magnitud de dichas fuerzas opuestas, así como de la estructura de edades de la población y la prolongación en el tiempo de dichos ajustes, un envejecimiento neto de mayor o menor intensidad en el conjunto de la población.

Si realizamos una comparación con la situación acaecida en Europa durante la segunda mitad del siglo XX e intentamos identificar las fases descritas anteriormente, la disminución de la fecundidad empieza en la mitad de los años sesenta, junto con un incremento de los intervalos entre los primeros y segundos nacimientos. Dicha tendencia se agudiza en el principio de los años setenta, produciéndose un incremento de las familias monoparentales y es a partir de 1975 que la tasa de fecundidad cae por debajo de la denominada tasa de sustitución de las generaciones, establecida en 2,1 hijos. Finalmente este proceso cambia de rumbo a finales de la década de los setenta, con una recuperación, aunque débil, de la fecundidad para la mayoría de los estados miembros. Lógicamente, este análisis es muy simplista y generalista, pero describe en grandes términos la tendencia seguida en Europa en las últimas décadas.

El proceso descrito anteriormente se traduce en una reducción de la base de la pirámide poblacional y un ensanchamiento de la parte superior, correspondiente a las mayores edades. Siguiendo el «Informe de la Célula de Prospectiva de la Comisión de las Comunidades Europeas de junio de 1990», el aumento de la media de edad de los países de la Unión Europea es de un año cada tres, mientras que la esperanza de vida aumenta, exclusivamente, un año cada seis. En esta línea de argumentación, pueden distinguirse tres causas diferentes del envejecimiento de los países de la Unión Europea:

a) Influencia de las generaciones numerosas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, conocidas como el fenómeno baby-boom acaecido entre 1945 y 1965 genéricamente.

- b) Incremento de la esperanza de vida.
- c) Disminución de la fecundidad desde los años setenta.

1.2. Problemática de los sistemas públicos de pensiones

El fenómeno del envejecimiento de la población en los países industrializados tendrá su máximo reflejo y repercusión en los próximos 50 años. La consecuencia más evidente será el incremento del presupuesto relativo a gastos sociales, principalmente en aquellos países cuyas pensiones se financian mediante el sistema denominado pago sobre la marcha («pay as you go»). Los sistemas de reparto se caracterizan por una transferencia de recursos desde la población denominada activa a aquella inactiva, considerando este término en sus acepciones más amplias. La acumulación de reservas es nula y, por tanto, los ingresos de cada uno de los años se destinan a pagar las prestaciones de ese mismo año. Es fácil observar que dichos sistemas dependen directamente de la relación entre activos cotizantes y perceptores de prestaciones y que este ratio está íntimamente relacionado con el anteriormente comentado problema demográfico. El ciclo evolutivo de un sistema de reparto abarca tres etapas claramente diferenciadas:

a) *Etapas I:* En la primera fase se produce en la etapa inicial del sistema. Es una fase caracterizada por la acumulación de beneficios y tasas de ingresos bajas. En ella se encuentran los países con una edad media de la población joven, con muy pocas personas de edad avanzada por cada trabajador en activo (existen más de 15 trabajadores por cada receptor de prestaciones). La consecuencia de lo anterior es que, aunque el porcentaje de trabajadores cubierto no es elevado, el gasto por pensiones no alcanza el 1% del PIB, por lo que existe un superávit en el sistema consecuencia del exceso de ingresos sobre los gastos.

b) *Etapas II:* La población sigue siendo joven, pero la edad media empieza a aumentar. La relación entre trabajadores y pensionistas sigue siendo muy favorable, más de diez trabajadores por jubilado y se amplía la cobertura del sistema hasta aproxima-

damente un 35% de la fuerza laboral. El gasto por pensiones se sitúa entre el 2% y el 5% del PIB.

Se produce un incremento de los ingresos del sistema como consecuencia, principalmente, del mayor número de trabajadores cotizantes, pero igualmente aumenta el número de pensionistas, pues muchos de los trabajadores que vieron la iniciación del sistema empiezan a cobrar pensiones, de mayor cuantía que las de la etapa anterior al haberse devengado en muchos casos beneficios completos. Los superávits disminuyen rápidamente.

c) *Etapas III:* Esta etapa es típica de los sistemas con más de 50 años de antigüedad y se caracteriza por las enormes dificultades de mantenimiento del sistema con su actual configuración. La cobertura del sistema abarca a la casi totalidad de los trabajadores y las pensiones que se devengan son completas. Se produce un proceso de envejecimiento de la población, con menos de cinco trabajadores por cada pensionista. Los ingresos aumentan considerablemente y surgen en muchos países problemas de evasión al ser la tasa de cotizaciones o impuestos muy elevada. Las pensiones alcanzan el 8% del PIB y el déficit del sistema crece vertiginosamente.

Es en esta fase del ciclo en la que se encuentran los principales países industrializados, con mayor incidencia en Europa Occidental, donde las políticas de protección social absorben una parte importante de los presupuestos nacionales. Si bien el ratio de dependencia de la población por debajo de 15 años disminuye como consecuencia de la caída de la fecundidad, el ratio de dependencia que incluye a las personas con más de 65 años aumenta aceleradamente, siendo el efecto neto conjunto un incremento global de los gastos sociales de los Estados, no sólo en pensiones, sino en otro tipo de prestaciones como los gastos médicos y hospitalarios. A efectos de ejemplo, y según datos de la OCDE de 1988, los gastos médicos y hospitalarios en Suecia de las personas de más de 75 años respecto de las personas con menos de dicha edad es 9.2 veces mayor. Este comportamiento histórico de los sistemas basados en un método de reparto ha originado una corriente de opinión en favor de sistemas públicos de pensiones basados en sistemas de capitalización o mixtos al menos, de manera que

las pensiones se paguen con cargo a los fondos o reservas acumulados. No es el objetivo de este apartado el determinar qué sistema de financiación es el más adecuado para los sistemas públicos de pensiones, pero, en todo caso, la solución no es tan simple como el dilema sistemas de capitalización versus sistemas de reparto. Es evidente que las pensiones de los actualmente jubilados deben pagarse con los ingresos corrientes del año y que la transición a un sistema de capitalización dará origen a una doble carga en la generación actual cubierta por un sistema de reparto que se encuentre en la etapa de déficit anteriormente descrita.

Nos quedaría preguntarnos, aunque el análisis será muy breve y meramente enunciativo, cuáles pueden ser las soluciones a las cuestiones antes planteadas. Evidentemente, no existe una solución universal para todos los países en la situación anterior, y probablemente la respuesta pase por una combinación de soluciones parciales, con especial hincapié en unas u otras medidas según las características del sistema analizado.

La ecuación de equilibrio de un sistema público de pensiones como el anteriormente comentado, expresada como porcentaje de contribución, puede analizarse como el efecto de tres magnitudes básicas:

- a) Ratio pensionistas/trabajadores
- b) Ratio pensiones medias/salarios brutos medios.
- c) Financiación vía impuestos proveniente del presupuesto nacional.

Analizando la reducción del gasto social a través de la incidencia de estas tres magnitudes, surgen las siguientes posibilidades:

– *Disminución del ratio pensionistas/trabajadores.* Esta medida puede instrumentarse mediante un incremento de la edad de jubilación, fomento de la inmigración, reducción del paro con el consiguiente incremento de cotizantes, etc.

– *Disminución del ratio pensiones medias/salarios brutos medios.* Esta medida puede articularse cambiando el método de cálculo de las prestaciones,

como por ejemplo exigiendo un mayor número de años cotizados para devengar una pensión completa, considerar un mayor número de años para hallar la media de las retribuciones salariales computables a pensionar, etc.

– *Incrementando la financiación vía presupuestos del Estado.* Esta medida tiene claras limitaciones en su aplicación y expansión, por lo que es meramente una solución parcial y coyuntural que no supondría una solución al problema.

Las medidas anteriores podríamos calificarlas genéricamente como medidas directas, pero existen otro tipo de medidas, a las que por analogía podríamos calificar como indirectas, cuyo efecto sería la disminución de la presión del gasto social en los presupuestos de cada uno de los Estados. Nos estamos refiriendo a medidas encaminadas a la potenciación de los sistemas privados de pensiones como complementarios a los sistemas públicos, de manera que las reducciones de prestaciones de éstos pudieran verse compensadas con prestaciones provenientes de aquéllos. Las posibilidades y análisis para el desarrollo de estos sistemas privados serán el objetivo de los puntos que se exponen a continuación.

1.3. Complementariedad de los sistemas públicos y privados de pensiones

Los sistemas públicos de pensiones realizan dos funciones básicas:

– *De ahorro,* obligando a los trabajadores en activo a ahorrar para financiar sus pensiones futuras.

– *De distribución,* redistribuyendo los ingresos generados por los trabajadores en activo con altas retribuciones salariales hacia aquéllos con salarios menores.

Los sistemas privados de pensiones pueden sustituir la función de ahorro de los sistemas públicos, pero no pueden hacerlo con la función de redistribución, pues son sistemas donde el concepto de solidaridad intergeneracional no tiene o tiene escasamente cabida. A la luz de este razonamiento, parece lógico realizar la premisa de que la situación

más adecuada sería una combinación entre los sistemas públicos y privados, de forma que entre ambos se proveyera de la adecuada cobertura para cada una de las contingencias cubiertas.

La potenciación de los sistemas privados puede realizarse mediante ayudas o subsidios de los diferentes Gobiernos, así como con incentivos fiscales, pero estas medidas pueden tener un efecto no deseado, como serían las distorsiones entre los diferentes productos de previsión y las desviaciones en los mercados, principalmente financieros. Como ejemplo de este último punto, la experiencia de Suiza nos muestra que una excesiva concentración de la inversión de los planes de pensiones en terrenos dio lugar a un incremento del precio de éstos, sin que se produjera un incremento real en la formación de capital.

Por su propia filosofía de sistemas realizados a la medida de las necesidades de los llamémosles genéricamente asegurados, los sistemas privados están dotados de una mayor flexibilidad y agilidad de funcionamiento que los sistemas públicos, pero en ningún caso esto supone una contraposición o exclusión entre ambos, sino que existe un fuerte nexo de unión entre ambos sistemas, pues el diseño de un plan de pensiones, entendido en su más amplia acepción, dependerá del nivel de las prestaciones, costes y personas cubiertas por los sistemas públicos de pensiones. No son ambos sistemas, pues, excluyentes, sino claramente complementarios. Esta es la opinión de los países miembros de la Unión Europea, expresada a través de sus diferentes organismos, donde parece existir un consenso en torno a la tasa de sustitución o reemplazamiento objetivo para un trabajador con carrera completa en el momento de la jubilación, que rondaría el 75% de su último salario, incluyendo tanto las pensiones públicas como las privadas.

Al contrario de lo que venía sucediendo no hace muchos años, los sistemas privados de pensiones son vistos actualmente como un remedio más que deseable para las dificultades financieras a las que se enfrentan actualmente los principales sistemas públicos de pensiones. Países como Italia y España han promulgado recientemente, en 1993 y 1987 respectivamente, leyes reguladoras de planes de pensiones, que habrían sido impensables años atrás

por los altos ratios de reemplazamiento de las pensiones públicas respecto del último salario en activo. Pero las dificultades de sus respectivos sistemas públicos de pensiones, expresadas en un incremento marcadamente acelerado del gasto en pensiones respecto al PIB, han hecho volver la vista hacia los sistemas privados, hasta ese momento con un campo de actuación muy reducido. Son muchos los países que se enfrentan al desafío de poder cumplir sus compromisos de pensiones en un horizonte temporal de dos o tres décadas. Es evidente que estas obligaciones «ocultas», no reflejadas en la contabilidad nacional, crecen rápidamente con poblaciones con edad media alta y, por el contrario, cuando la proporción de población joven es elevada las entradas de fondos al sistema son superiores a las salidas. Calcular el valor actual de las futuras obligaciones por pensiones requiere la realización de numerosas hipótesis, pero puede evaluarse. Según recientes estimaciones de la OCDE, y citando solamente unos cuantos ejemplos, las obligaciones por pensiones públicas en Canadá alcanzan el 100% de su PIB, 113% en Italia y 110% en Japón. Parece, pues, evidente, que se deben tomar medidas con la mayor celeridad, máxime teniendo en cuenta que el efecto de éstas requiere de grandes períodos de tiempo para producirse.

La fuerza de la corriente de opinión que está barriendo el mundo, y especialmente Europa, expresada en el párrafo anterior, radica no en consideraciones de carácter social, sino marcadamente financieras, con una incidencia más acusada en aquellos países con una escasa o nula tradición de sistemas basados en capitalización donde se produce una acumulación de fondos que beneficia tanto al ahorro nacional, entendido en su acepción macroeconómica como al desarrollo de los mercados de capitales. Desde nuestro punto de vista, no debemos olvidar la vertiente social del problema y centrarnos exclusivamente en una aproximación económica o de equilibrio presupuestario. Es esta línea mixta económica-social la que debe seguir la Unión Europea, reflejada a lo largo de las décadas anteriores de defensa de un Estado de Bienestar con unos niveles de protección social adecuados.

Si bien las políticas relativas a los diferentes sistemas públicos de pensiones en el seno de la Unión Europea son similares o claramente convergentes,

se aprecia una mayor divergencia entre los sistemas privados de pensiones, dependiendo del instrumento y fiscalidad utilizados para la financiación de dichos compromisos. Para entender mejor la relación o interconexión entre los sistemas públicos y privados, acudamos a la denominada teoría de los tres pilares, que básicamente consiste en:

– *Primer pilar:* Correspondería al pilar público. Su objetivo sería aliviar la disminución de ingresos consecuencia de la jubilación y asegurar los diferentes riesgos cubiertos como los derivados del fallecimiento y la invalidez. Como se comentó anteriormente, tiene un marcado carácter redistributivo y su financiación provendría de impuestos o cotizaciones sociales.

– *Segundo pilar:* Genéricamente correspondería a los planes de empresa o sectoriales, ya sean de carácter obligatorio como ARRCO y AGIRC en Francia o el fondo de los trabajadores de los ferrocarriles en Holanda, o de carácter voluntario como los planes de pensiones de empleo en España. La eficiencia de este segundo pilar producirá una disminución de las demandas al primer pilar, así como un desarrollo de los mercados de capitales que permitirían el financiamiento del pilar público.

– *Tercer pilar:* Estaría constituido por los sistemas o planes individuales voluntarios y proveería de protección adicional a las personas que buscaran un mayor ingreso a la jubilación.

En muchos casos se produce un solapamiento entre el pilar primero y el segundo y entre éste y el tercero al responder a características comunes no excluyentes. Centrándonos en los pilares segundo y tercero como reflejo de la interconexión entre sistemas públicos y privados, surgen las siguientes reflexiones: Las dicotomías sistema colectivo/sistema individual y sistema obligatorio/sistema voluntario no nos sirven como criterio clasificatorio pues existen regímenes complementarios que no responden a estas dicotomías. Parece, por el contrario, un criterio más definitorio que la pertenencia al segundo pilar exige, a diferencia del tercero, el pertenecer a una empresa o a un colectivo profesional. Siguiendo el criterio de la Comisión Europea de Pensiones Complementarias, el segundo pilar debe tener las siguientes características:

1. La prestación a percibir es complementaria de la del sistema público o Seguridad Social.

2. Genéricamente, el sistema es colectivo o en favor de un grupo de personas, si bien se admiten excepciones con la finalidad de incluir aquellos regímenes en donde se admite la elección individual para adherirse al régimen colectivo.

3. La pertenencia puede ser obligatoria o voluntaria, entendiéndose por sistema obligatorio aquel impuesto a la empresa por el Estado mediante legislación específica.

El establecimiento de un sistema privado voluntario de pensiones depende de diferentes factores según se haga referencia a un plan individual o a un plan de empresa. En el primer caso influirá el importe de la pensión que se obtendrá del sistema público y las necesidades objetivas que cada persona individual pueda establecer. Por el contrario, en un plan de empresa los factores pueden ser de muy diversa índole, como:

– Mantenimiento de buenas condiciones de trabajo para los trabajadores *staff*.

– Necesidad de llevar a cabo las mismas prácticas de los competidores.

– Reducción de los costes fiscales de la empresa.

– Presiones sindicales o de los trabajadores de la empresa.

– Búsqueda de una prestación objetiva complementaria a la del sistema público.

Pero el desarrollo de estas tendencias no puede entenderse fuera del contexto en que cada país interactúa con los demás de su entorno. España, encuadrada en la Unión Europea y dentro de la corriente del denominado mercado único europeo, está viviendo la creación de un mercado interno sin fronteras, en el que las barreras para la libre circulación de trabajadores dejarán de existir y se eliminarán las regulaciones de cada país miembro que sean discriminatorias en base al criterio de residencia o nacionalidad.

Ya en el año 1957, con la firma del Tratado de Roma por el que se creó el Mercado Común, se establecía en su Título III un capítulo dedicado a políticas o medidas sociales con la finalidad de que el desarrollo económico no fuera en menoscabo del desarrollo social de los países miembros. Pero no fue hasta 1972 que los Primeros Ministros de los países miembros decidieron en París que el Mercado Común no era solamente una comunidad económica sino también una comunidad social.

En 1988, Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, expuso la idea de la llamada Carta Social, que dio lugar a la firma en 1989 de la Carta Social Europea de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, con la única excepción del Reino Unido, personalizado en Margaret Thatcher. Se establecían unos derechos mínimos, pero sin ninguna obligación supranacional sobre los Estados miembros. En realidad era una declaración de derechos muy genérica que establecía, por ejemplo, el derecho de huelga y una edad mínima de trabajo de 15 años, por lo que su incidencia en los países de la Unión Europea no tuvo ninguna consecuencia. Sin embargo, la Carta Social también contenía un Plan de Acción Social, en donde se establecía la intención de evitar el dumping social, como por ejemplo se produce cuando empresas trasladan sus fábricas a países con menores costes sociales. Aunque este Plan de Acción Social fue recibido de forma reticente por la Federación Europea de Empresarios, su campo de actuación y consecuencias no tienen efecto alguno, pues los Estados miembros no alcanzaron una resolución unánime ni siquiera en los principios generales.

En la Conferencia de Maastricht de 1991, sin embargo, once de los doce países de la Unión Europea, con la excepción del Reino Unido, acordaron continuar estableciendo acuerdos de protección social, añadiendo un Protocolo de Política Social al Tratado de Roma original, con efecto en los artículos 117 a 128.

1.4. Comentario de las Directivas Europeas

La Comisión Europea, a lo largo de los años, ha ido considerando diferentes asuntos relacionados

con las prestaciones a recibir en el momento de la jubilación, con especial incidencia en:

- Seguridad Social
- Discriminación sexual
- Trabajo a tiempo parcial
- Expatriados dentro de la Unión Europea

Dichos trabajos y análisis se han plasmado en diferentes directivas comunitarias, de las cuales las que tienen un mayor efecto para el análisis de las prestaciones a percibir en el momento de la jubilación son:

a) *Primera Directiva de Vida* (79/267/CEE de 5 de mayo de 1979):

Libertad de establecimiento.

Regula la coordinación de las leyes y demás normas administrativas del seguro directo de vida para establecer las disposiciones necesarias para facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento previsto en el Tratado de Roma. Se definen las condiciones bajo las que las compañías de seguros de vida pueden establecerse en otro Estado miembro. Está en vigor desde 1981.

b) *Segunda Directiva de Vida* (90/619/CEE de 8 de noviembre de 1990):

Libertad de prestación de servicios.

Esta directiva organiza la libre prestación de servicios según un doble régimen:

- Aplicación de las normas del Estado miembro de origen de la entidad aseguradora y control por ese mismo Estado. Afecta a los tomadores de seguro que ejercitan su propia iniciativa de contratar fuera de su país de origen, renunciando a la protección de las leyes de su propio país.

- Aplicación de las normas del Estado miembro de prestación del servicio. Afecta a los tomadores de seguro que contratan una póliza de seguros por iniciativa directa de la compañía de seguros extranjera, como por ejemplo una política activa de mar-

keting, aplicándose las normas del país donde tiene lugar el riesgo. Entró en vigor el 31 de diciembre de 1994.

c) *Tercera Directiva de Vida (92/96/CEE de 10 de noviembre de 1992):*

Autorización administrativa única y supervisión de las entidad aseguradoras.

Su objetivo era la plena realización del mercado interior en materia de seguros, con arreglo a los principios de una administración administrativa única y supervisión de la entidad aseguradora por las autoridades del Estado miembro en que esté situado el domicilio social de aquélla. Se modifican la Primera y Segunda Directivas. La entrada en vigor es el 1 de julio de 1994.

d) *Directiva de Fondos de Pensiones:*

Mientras se estaba realizando el trabajo previo a la promulgación de las Directivas de Vida, el DG XV de la Comisión Europea (Departamento de la Unión Europea responsable de instituciones financieras) observó que la propuesta de liberalización del negocio asegurador para la cobertura de compromisos por pensiones estaba discriminando otras formas de financiación de dichos compromisos. Con el objetivo de establecer un entorno con iguales condiciones para cada uno de los diferentes instrumentos a utilizar en dicha financiación, la Comisión Europea elaboró un documento, denominado «Desarrollo del mercado interno para compromisos privados de pensiones», que serviría como primer paso para una Directiva comunitaria sobre fondos de pensiones.

Se decidió que habría que tomar las medidas necesarias para abrir los mercados a todo tipo de fondos de pensiones, entendidos en su más amplia acepción y, así, en una conferencia dada por Leon Brittan, vicepresidente de la Comisión, el 27 de noviembre de 1989, quedaron reflejados los objetivos prioritarios en los tres siguientes puntos:

- Liberalización de prestación de servicios
- Liberalización de movimientos de capitales

- Liberalización de circulación de trabajadores/participes

Posteriormente, el 16 de octubre de 1991 se emitió un documento propuesta de Directiva de fondos de pensiones en donde solamente se recogían los dos primeros objetivos, pero la propia Comisión explicó que con el fin de no demorar por más tiempo la citada Directiva, y a falta de un análisis más profundo del tercer objetivo, establecía la posibilidad de desarrollar este último en otra Directiva.

El borrador de la Directiva de fondos de pensiones consta de cinco artículos, en donde se definen las instituciones cubiertas como cualquier instrumento, institución o fondo, de previsión que permita una identificación de los activos afectos a la cobertura de los compromisos. El camino hasta el texto definitivo fue arduo por la ambigüedad de la propia definición. Al principio se consideró que los fondos de empresa de carácter obligatorio quedarían excluidos, como el ABP holandés, que es el mayor fondo de Europa, o los sistemas de reparto franceses AGIRC y ARRCO, pero la Comisión decidió que ambos quedaban dentro del campo de actuación de la Directiva. Por el contrario, los fondos internos típicos de las empresas alemanas quedaban excluidos. Dada la difícil tipificación de todos los sistemas de pensiones existentes en la Unión Europea, la Comisión incluyó un anexo con las instituciones y sistemas públicos excluidos de su campo de aplicación, pero la controversia no quedó zanjada.

Igualmente se establecía que ningún país miembro podría prohibir que cualquier gestor de inversiones autorizado en otro país miembro gestionara los activos de un fondo de pensiones y el principio ya comentado de libertad de inversiones. Pero en este punto surgieron también diferencias, pues el enfoque de la Directiva era puramente financiero, era un enfoque desde el punto de vista de la libertad de prestación de servicios y movimientos de capitales, pero dejaba de lado, por una parte, el componente social de todo sistema de pensiones, y por otra, la importancia en la financiación de la deuda pública de cada Estado miembro. Además, la Directiva creaba, dada la diversidad de sistemas existente, una discriminación de ciertos sistemas

con relación a otros. Esto llevó, por ejemplo, el 3 de marzo de 1993 a que Jacques Barrot pidiera a la Asamblea Nacional francesa que no apoyara la Directiva de fondos de Pensiones.

El final del proceso puede situarse en la fecha del 16 de junio de 1994, cuando una declaración del miembro de la Comisión Vanni d'Archirafi planteaba la posibilidad de retirar la Directiva y regular la materia de fondos de pensiones mediante otra vía, quizás mediante recomendaciones.

2. La previsión social en España

La regulación en España de lo que entendemos por previsión social privada es diversa y dispersa, manifestándose a través de diferentes figuras legales.

Básicamente es contributiva y voluntaria, aunque también puede ser obligatoria, cuando es sustitutiva del sistema de la Seguridad Social. La tendencia es unificadora en el Sistema de Seguridad Social.

En la actualidad los sistemas complementarios privados están regulados dentro de la normativa de los sistemas financieros. Los planes de pensiones en la Ley de Planes y Fondos de Pensiones; las Mutualidades de Previsión Social, dentro de la Ley de Ordenación del Seguro Privado, los Seguros de Vida a través de la Ley de Contrato del Seguro, etc. Como consecuencia de ello, se corre el riesgo de olvidar la finalidad básica de los sistemas complementarios que no es el impulso de la economía y el ahorro, aunque indirectamente produzcan estos efectos, sino facilitar al individuo un nivel de jubilación suficiente.

Sin embargo, las Entidades de Previsión Social Voluntaria, acogidas a la peculiar legislación del País Vasco, están manteniendo una vitalidad y capacidad de crecimiento incluso superior a la de los Planes de Pensiones, aunque con la limitación de su territorialidad.

Los Seguros con contenido de ahorro, ya sean colectivos como individuales, a pesar de ser una figura internacionalmente implantada, tienen en nuestro país una fiscalidad inmediata no positiva,

que los sitúa en desventaja frente a los Planes de Pensiones.

Los Montepíos y Mutualidades se configuran dentro de este panorama como figuras con personalidad propia en razón a la nueva regulación contenida en la nueva Ley de Supervisión de los Seguros Privados.

2.1. Los Montepíos y las Mutualidades

Antecedentes

Las Mutualidades de Previsión Social surgen en paralelo al Seguro Privado, no como Entidades aseguradoras, sino creadas por colectivos que no tenían acogida dentro de la Seguridad Social.

Con una amplia historia tras sí, que enraiza con las asociaciones gremiales de la Edad Media (religión y previsión), en el siglo XVIII, las cofradías y hermandades se convierten en Montepíos, laicos, controlados por el Estado y dedicados al auxilio y la previsión.

A lo largo del siglo XIX, el mutualismo resurgió con fuerza al no existir una cobertura pública en materia de previsión social, y como reflejo de los Seguros Sociales que se iban implantando progresivamente en los países europeos, principalmente Alemania.

En 1908 el Instituto de Reformas Sociales publicó unos datos estadísticos sobre las Mutualidades, siendo el número total de ellas 1.691 con 351.629 asociados. Es al principio del siglo y en Cataluña, donde tiene lugar un espectacular crecimiento del movimiento mutualista, con diversa legislación que culminó con la Ley de Montepíos y Mutualidades de 1941.

Se definían como:

- asociaciones sin ánimo de lucro
- encaminadas a proteger a sus asociados o sus bienes
- contra circunstancias fortuitas y previsibles

– mediante aportaciones de los asociados o entidades protectoras

Debían proporcionar una, todas o combinación de las siguientes prestaciones por contingencias de fallecimiento, enfermedad, maternidad, vejez, accidentes de trabajo, invalidez permanente, y riesgos que afecten a las cosas.

La aparición de los primeros Seguros Sociales obligatorios limitó severamente la implantación del mutualismo, por su función, solapada con éste y por su carácter obligatorio o impuesto.

En 1963, mediante Decreto del mes de enero, se condicionó fuertemente la función protectora complementaria voluntaria, restringiendo su actividad y su constitución misma.

A partir de la promulgación de la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1984, se sometió progresivamente, a las Mutualidades existentes, al mismo control de solvencia que a las empresas aseguradoras, sin perjuicio de mantener las características técnicas y sociales más congruentes con su finalidad.

Finalmente, la nueva Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados introduce sustanciales modificaciones:

– artículo 64.3.e), la incorporación de los mutualistas requerirá una declaración individual del solicitante. Da prioridad a la voluntad individual sobre la colectiva, y, por tanto, dejan de existir las Mutualidades obligatorias.

– El régimen fiscal de las aportaciones queda también alterado, por cuanto serán deducibles en la base imponible regular del IRPF las aportaciones a mutualidades de profesionales no integrados en la S. Social, o y las realizadas a mutualidades que actúen como sistemas alternativos a Planes de Pensiones.

– Se amplían las prestaciones hasta los 13M en capital y 3M en renta (art. 65.1) y se prevé incluso la posibilidad de ampliarlas (art. 66).

Situación actual

Las Mutualidades están definidas como:

– Entidades privadas

– Que no pertenecen al ámbito obligatorio de la Seguridad Social

– De carácter voluntario, manifestado de forma individual.

– Carentes de ánimo de lucro

– De carácter universalista, no limitándose el acceso de nuevos socios más que por causas objetivas y estatutariamente justificadas

– Todos los socios tienen los mismos derechos

– La relación vinculante es de naturaleza estatutaria.

– De ámbito limitado a las modalidades y cuantía especificadas

– Se financian mediante aportaciones de los socios y/o Entidades protectoras.

– Aseguran riesgos sobre las personas y las cosas

La actual legislación, acomodada por expresa decisión constitucional en el marco de la política de protección social global, considera la Previsión Social Complementaria como competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas.

Las Mutualidades no integradas en la Seguridad Social son contempladas como competencia exclusiva de algunas de ellas como Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia, Navarra, Canarias y Baleares. El proceso de transferencia de competencias está aún sin concluir, pero en el terreno práctico esto supone que la creación de una nueva Mutualidad a nivel nacional ya no es posible.

Perspectivas

Existen condicionantes negativos para el desarrollo de las mutualidades, que podemos resumir en los siguientes puntos:

– La legislación española vigente y proyectada parece preferir como gestoras de la Previsión Social Complementaria a las Entidades con ánimo de lucro, en contra de las consideraciones de la OIT.

– El régimen fiscal de las mutualidades se ha equiparado al de los planes de pensiones en la nueva Ley de Seguros.

– Las Mutualidades tienen límites máximos a las prestaciones que otorgan, mientras que no existen limitaciones en los Planes de Pensiones.

– La existencia de topes máximos de prestaciones establecidos para el sector público, considerando concurrencia de pensiones a las concertadas con el mutualismo laboral y su inaplicación cuando la acumulación de los derechos se produce entre pensiones públicas y fondos de pensiones.

– La ley incluye a las Mutualidades de Previsión Social como sistema alternativo de instrumentación de compromisos de pensiones con los trabajadores, sin considerar que las Mutualidades son históricamente anteriores y con contenido más amplio, además de Entidades con personalidad jurídica y patrimonio totalmente independiente de las empresas que realizan aportaciones, estando sujetas al mismo control de solvencia que las Entidades Aseguradoras.

Además, se podría hablar de problemas específicos del mutualismo español y de la existencia de una crisis de confianza en el propio sistema mutualista, básicamente por la inadecuada configuración de su personalidad social y por las discriminaciones legales que sufre respecto a otras figuras:

– Inexistencia de un estatuto jurídico específico.

– Contradicción entre competencias compartidas: Estatal y Autonómica.

– Dependencia orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, en lugar de serlo del M.º de Trabajo y Seguridad Social.

– Limitación de prestaciones, cuantitativa y cualitativamente

– Tributación y fiscalidad de las aportaciones.

2.2. Algunos datos

Trataremos de cuantificar la importancia de las Mutualidades, con algunas cifras a 31.12.94:

Importe total de Ingresos por cuotas, financieros, etc.: 323.632 millones

Incremento de ingresos respecto a 1993: 4%

Consideramos ahora las provisiones técnicas de las Mutualidades de Previsión Social y su clasificación atendiendo a los distintos registros competenciales:

Competencia	Importe	% s/total
Registro D.G.S.	578.787	53,17
C.A. de Cataluña	29.935	2,75
C.A. del País Vasco	479.293	44,03
C.A. de Valencia	326	0,03
C.A. de Andalucía	217	0,02
TOTAL	1.088.558	100,00

(Importe en millones de pesetas).

Incremento respecto a 31.12.93: 8%

Se aprecia la gran concentración del importe del Activo en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en las Mutualidades adscritas a la Dirección General de Seguros, debido a que la mayor parte de estas EPS tienen por objeto la cobertura de pensiones (jubilación, viudedad, invalidez, etc.)

Las Provisiones Matemáticas (vida) suponen el 86,73% de las Provisiones Técnicas: 944.108 millones de ptas.

El número aproximado de Mutualidades es de 110.

2.3. Las entidades de prevision social voluntaria

Como se deduce de los datos anteriores, las EPSV que operan en la Comunidad Autónoma Vasca merecen una referencia explícita por su peso específico en la industria de la Previsión Social.

Jurídicamente el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 20.23 atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social. El ejercicio de esta competencia no tienen otro techo que el propio texto constitucional y en especial, el respeto y deberes que dimanen del mismo.

En consecuencia, el Parlamento Vasco, conforme a las facultades que le confieren en este campo la Constitución y el Estatuto y en uso de sus atribuciones, aprueba la Ley 25/1983 del 27 de octubre, sobre «Entidades de Previsión Social Voluntaria», tratando de establecer un nuevo marco legislativo adecuado a las peculiaridades propias del país.

Posteriormente, el Departamento de Sanidad y Seguridad Social aprobó el Reglamento de la citada Ley mediante Decreto 87/1984, del 20 de febrero.

Finalmente y de conformidad con el Concerto Económico pactado con el Estado, las Diputaciones Forales aprobaron en julio de 1988 las Normas Forales que regulan el régimen fiscal que debería atribuirse a socios protectores, de número, y beneficiarios, completando el entramado legal para la aplicación integral del sistema de previsión social.

Hay que remarcar el hecho que con dicho acto, único en el Estado, la Comunidad Autónoma Vasca dispone de un instrumento de Previsión Social a nuestro juicio más preciso y homologable con los países de la UE que la actual reglamentación estatal en dicha materia.

La siguiente tabla, define la evolución experimentada por las EPSV en los últimos cinco años:

Año	1990	1991	1992	1993	1994
Provisiones Técnicas ..	241.314	305.782	370.387	443.882	479.293
Patrimonio	280.522	344.082	395.354	452.296	562.187
Asociados .	207.022	226.685	247.465	259.734	308.334

(Importe en millones de pesetas).

El incremento de las Provisiones Técnicas y del Patrimonio con respecto a 1993, ha estado en torno al 8%, sensiblemente igual al experimentado por el resto de las mutualidades.

Es sintomática, asimismo, la comparación que procede realizar en la evolución de la previsión empresarial a finales del pasado año:

Planes de empleo	Volumen activos	N.º partícipes
Ley Estatal	666.437	157.613
EPSV	438.511	56.634

Aunque no es posible establecer conclusiones, sí marca una tendencia de mayor vitalidad en las EPSV, debido fundamentalmente a una legislación más adecuada y flexible aplicada a las empresas.

El Mutualismo en el ámbito europeo

Existen tres modelos de Mutualidad en Europa:

1.º El complementario a la Seguridad Social obligatoria de base, extendido en Dinamarca, Italia, Portugal, Francia, Luxemburgo y Grecia.

2.º El que asume funciones gestoras propias de la Seguridad Social básica, como el holandés, belga y alemán.

El Mutualismo belga está estructurado en base a formulaciones ideológicas y confesionales: mutualidad cristiana, socialista, liberal e independiente.

En cambio, el Mutualismo alemán es de carácter corporativista, dividiendo sus Mutualidades por ramas económicas o sectores productivos.

3.º El Mutualismo paralelo con el sistema complementario de Seguridad Social: Irlanda y Reino Unido.

—Hay que considerar que las Mutualidades tienen un reconocimiento normativo en los distintos ordenamientos de los países europeos

—El órgano de control de las Mutualidades es el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales o similares.

La tradición, vitalidad y amplia extensión del sistema de Mutualidades en Europa, con más de 100 millones de mutualistas adheridos en la Europa comunitaria, hacen de él un pilar clave de la «Europa social», junto con los restantes sistemas de previsión complementaria. Aproximadamente el 20% están adheridos a Mutualidades que procuran pensiones para la vejez, viudedad u orfandad.

2.4. Los seguros

El Sector Asegurador cubre también tradicionalmente contingencias de ahorro para la vejez, invalidez, orfandad y viudedad. En los últimos cinco años las primas anuales de los Seguros de Vida se han incrementado de forma espectacular, al igual que las provisiones matemáticas:

Año	1990	1991	1992	1993	1994
Primas ...	466.251	655.897	812.390	876.062	1.447.626
Prov.					
Matemát. .	1.163.285	1.449.328	1.821.862	2.027.717	2.810.389

En millones de ptas.

Si bien no existe una estadística oficial que desglose la parte de provisiones matemáticas que corresponden a Seguros de ahorro destinados a la vejez, una estimación de la misma fija en 1,6 billones de ptas. las correspondientes al Seguro como sistema alternativo a los Planes de Pensiones.

Si bien su fiscalidad actual y proyectada es comparativamente peor que la de los Planes de Pensiones, los Seguros tienen una gran importancia en Europa, y deberían seguir teniéndola también en España.

2.5. Los planes y fondos de pensiones

La regulación en España de lo que entendemos por previsión social privada ha sufrido muy diversos avatares legislativos al estar diseminada entre los diferentes sistemas e instrumentos utilizados. Desde normas relativas a Montepíos y Mutualidades de Previsión Social hasta las diferentes normas del sector seguros e incluso Fundaciones Laborales y sin olvidar los planes y fondos de pensiones propiamente dichos.

La norma que destaca sobre todas las demás, no sólo porque regula todo el sistema de planes y fondos de pensiones, sino porque lo hace incluso de aquellos sistemas que sin reunir los requisitos exigidos a los anteriores cubren prestaciones análogas, es la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. En esta ley se establece una unificación de los diferentes sistemas de previsión, a los que califica de planes de pensiones (serían los planes cualificados según terminología anglosajona) o sistemas alternativos (planes no cualificados).

Los requisitos exigidos a unos y otros son totalmente diferentes. Mientras los primeros gozan de una serie de ventajas fiscales, a cambio se ven encorsetados por un conjunto de rígidas condiciones que los contraponen claramente a los sistemas alternativos, mucho más flexibles, pero sin dichas ventajas fiscales. Analizando los puntos más debatidos de nuestro sistema privado de previsión:

a) Planes de Pensiones

El modelo adoptado en España para los planes de pensiones se caracteriza por el establecimiento de una serie de rígidos requisitos con contrapartida de ventajas fiscales. Básicamente se caracteriza por:

1) Principio de no discriminación

Este principio aparece recogido en los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, y garantiza el acceso como partícipe del plan a cualquier persona física que reúna la condiciones de vinculación o de capacidad de contrata-

ción con el promotor que caracterizan cada tipo de contrato.

Con relación a *los planes de empleo*, un plan será no discriminatorio cuando la totalidad del personal empleado por el promotor con, al menos, dos años de antigüedad esté acogido o en condiciones de acogerse al citado plan. En todo caso, podrá preverse en las especificaciones del plan el acceso de empleado con una antigüedad inferior a los citados dos años.

En los planes de prestación definida o mixtos, el empleado en condiciones de acogerse podrá ejercitar su derecho de adhesión dentro del año natural en que alcance dichas condiciones. Con periodicidad no superior a cinco años ni inferior a tres, se establecerán períodos adicionales para que puedan acceder a la condición de partícipe aquellos empleados que no ejercitaron su opción en el momento antes señalado. En los planes de aportación definida, el empleado podrá adherirse en cualquier momento a partir de la fecha en que reúna los requisitos exigidos por el plan. No obstante, el promotor podrá reservarse el derecho de no realizar aportaciones por ese nuevo partícipe hasta el año natural inmediato siguiente a la fecha en que éste manifieste su deseo de incorporación. La no discriminación no resulta incompatible con la diferenciación de aportaciones realizadas por el promotor e imputables a cada partícipe, siempre que ésta se fundamente en criterios objetivos basados en alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Edad del partícipe
- b) Retribuciones salariales o diferencia de éstas con las bases de cotización de la Seguridad Social
- c) Servicios pasados
- d) Complemento requerido sobre las pensiones del sistema público.
- e) Aportaciones directas del propio partícipe.

Se exige que el criterio esté aceptado por la plantilla en el seno de la negociación colectiva.

La diferenciación de aportaciones derivada de los criterios anteriores dará lugar al nacimiento de los llamados subplanes, cada uno de los cuales integrará una parte de la plantilla por aplicación de unas especificaciones diferenciadas dentro del correspondiente plan de pensiones, siendo posible la existencia de distintas aportaciones y prestaciones en cada subplán, que podrá ser de cualquiera de las tres modalidades: aportación definida, prestación definida o mixtos. Es admisible que un partícipe se encuentre adscrito a más de un subplán, siempre que ello no constituya discriminación.

Con relación a *los planes del sistema asociado*, un plan será no discriminatorio cuando la totalidad de los asociados pueda acceder al plan en igualdad de condiciones y derechos. Al no ser admisible aportaciones del promotor, no será admisible la existencia de subplanes.

Con relación a *los planes del sistema individual*, un plan será no discriminatorio cuando cualquier persona que manifieste su voluntad de adhesión y tenga capacidad de obligarse pueda hacerlo en los términos contractuales especificados para cualquiera de los miembros adheridos.

2) *Sistemas de capitalización*

Los únicos sistemas de financiación de las prestaciones a otorgar por los planes de pensiones son los de capitalización, ya sea individual o colectiva, siendo esta última aplicable exclusivamente a los planes del sistema de empleo. Los planes de pensiones constituirán las correspondientes provisiones matemáticas y margen de solvencia si asumen un riesgo o fondos de capitalización cuando el plan sea de aportación definida.

3) *Principio de irrevocabilidad*

Las aportaciones a un plan de pensiones son irrevocables desde el momento en que resulten exigibles e independientemente de su desembolso efectivo.

4) *Atribución de derechos*

Constituyen los derechos consolidados de un plan de pensiones los propios derechos económicos derivados de las aportaciones, ya sean directas o imputadas, y del régimen financiero de capitalización que se aplique. El «vesting» o titularidad de los recursos patrimoniales afectos a cada plan corresponderá a los partícipes y beneficiarios desde el nacimiento del plan, sin ningún diferimiento temporal. Dichos derechos consolidados sólo se harán efectivos a los exclusivos efectos de su integración en otro plan de pensiones o, en su caso, cuando se produzca la contingencia que dé lugar a la prestación.

5) *Integración obligatoria en un fondo de pensiones*

Todo plan de pensiones se integrará obligatoriamente en un fondo de pensiones, de forma que las aportaciones y demás bienes y derechos se recogerán en una cuenta de posición del plan en dicho fondo de pensiones.

6) *Supervisión de la comisión de control del plan*

El funcionamiento y ejecución de cada plan de pensiones será supervisado por la comisión de control del plan, que estará formada por representantes del promotor, partícipes y beneficiarios, de forma que se garantice, como mínimo, la mayoría absoluta de la representación de partícipes. Este aspecto fue uno de los puntos más criticados más allá de nuestras fronteras por ser el único país que había optado por este criterio de otorgar el control del plan a los partícipes del mismo y, por tanto, a las principales centrales sindicales. En este punto conviene resaltar la sentencia de 3 de julio de 1991 en la que la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional desestima el recurso de conflicto colectivo interpuesta por la Federación Estatal de Ahorro y Banca de Comisiones Obreras contra el Banco Exterior en relación, en uno de los puntos, de la exigencia de mayoría cualificada, dos terceras partes, para la toma de decisiones en la comisión de control. El sindicato solicitaba que se exigiera exclusivamente mayoría simple, con lo que el fallo de

la Audiencia Nacional exige que exista un consenso con el promotor de un sistema de empleo para la toma de decisiones. Este punto, el de la obligación de la mayoría absoluta en la representación de los partícipes, había sido una de las razones para el mantenimiento de los fondos internos para jubilación por parte de las grandes empresas de este país y su no transformación en planes de pensiones mediante la vía abierta por el régimen transitorio de la Ley de Planes de Pensiones. Mediante esta sentencia, uno de los obstáculos esgrimidos por las empresas, de ellas un gran número multinacionales, en el año 1987 y siguientes para la transformación de sus sistemas en planes de pensiones, desaparecía. En la Ley de Supervisión de los Seguros Privados aparece refrendada esta sentencia con la adición al artículo 7 de la Ley de Planes de Pensiones de un punto 4 que aclara que las decisiones de la comisión de control del plan se adoptarán de acuerdo con las mayorías estipuladas en las especificaciones del plan, resultando admisible que dichas especificaciones prevean mayorías cualificadas.

En los planes de empleo y asociados, la elección de los representantes de los partícipes y beneficiarios se realizará mediante elecciones con listas abiertas y voto personal, libre, directo y secreto. En los planes individuales, la elección de los representantes de los partícipes y beneficiarios se hará por sorteo entre la totalidad de compromisarios.

7) *Limitación de aportaciones anuales*

Las aportaciones máximas a un plan de pensiones están establecidas en 1.000.000 pesetas anuales por partícipe, siendo deducibles fiscalmente hasta el 15% de la suma de los rendimientos netos del trabajo, empresariales y artísticos percibidos individualmente en el ejercicio, con el máximo de 1.000.000 de pesetas.

En este apartado se ha seguido un proceso que es el que se expone a continuación:

a) En un primer momento, el límite de 750.000 pesetas hacía referencia a la unidad familiar (artículo 5.3 de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones).

b) Posteriormente, y para el caso de tributación conjunta, se consideró que dicho límite se refería a cada cónyuge de la unidad familiar, siempre que obtuviera ingresos suficientes para realizar dichas aportaciones. (Artículo 4 de la Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del IRPF y del IEP.)

c) La nueva Ley de supervisión de los Seguros Privados ha modificado el artículo 5.3 de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, donde el límite vigente hace exclusiva referencia al propio partícipe del Plan de Pensiones. (Disposición adicional undécima de la Ley de Supervisión de los Seguros Privados.)

Aunque este proceso se ha desarrollado en la dirección adecuada al haberse producido una «individualización» del límite de aportación, en España se ha adoptado una solución, la del establecimiento del límite de 1.000.000 de pesetas, que difiere de las soluciones adoptadas por países de nuestro entorno con una mayor experiencia en planes de pensiones. En muchos de estos países se establece una prestación máxima para los planes de prestación definida, mientras que para los planes de aportación definida el límite se establece en las contribuciones al propio plan.

Con la «solución» adoptada por España supone que para partícipes con necesidades de altas aportaciones, ya sea por razones de edad o por razones de retribuciones salariales, existe el problema, en los planes de prestación definida, de la financiación de las prestaciones, pues las necesidades de financiación exceden de dicho límite para este colectivo, los planes de prestación definida se transforman en planes de aportación definida, en los que la prestación estará en función del límite de aportaciones establecido. El 100% de las prestaciones no podrá cubrirse, con lo que éstas deberán reducirse, deberán establecerse métodos de cálculo en las especificaciones de los planes y, en definitiva, lo que se produce son dificultades de administración en este tipo de planes.

Ante los problemas derivados del límite anual de aportaciones, *INVERCO* ha propuesto como solución la eliminación del límite máximo de aportación, pero manteniendo como límite fiscal máximo de deducción para el partícipe el 15% de sus ren-

dimientos netos del trabajo, empresariales, profesionales o artísticos. Este régimen limitaría las aportaciones superiores al 15% a aquellos casos absolutamente necesarios, ya que por exceso de dicho porcentaje se incurriría en una doble tributación. De hecho, el problema de los planes de pensiones de prestación definida viene agudizado por el establecimiento por el propio Reglamento de Planes de Pensiones de un interés técnico máximo de un 6%, lo que origina unas «sobrepertaciones» respecto a las necesarias según las rentabilidades reales obtenidas. En este sentido, debería ser el actuuario el que escogiera las hipótesis más adecuadas, asumiendo la responsabilidad inherente, de forma que pudiera adoptar tipos de interés que reflejaran la evolución de los mercados de valores vía técnicas de «matcheo de inversiones», en línea con la Orden Ministerial de 7 de septiembre de 1987 sobre tipos de interés garantizados por las Compañías de Seguros.

Centrándonos en dos de los países más significativos, veamos cuál ha sido el enfoque relativo a esta problemática:

Estados Unidos tiene establecida, para los planes de prestación definida, una pensión máxima que no puede exceder de:

- 100% de la retribución salarial media de los tres últimos años

- 118.800 \$ a la edad de jubilación de 65 años, con reducción actuarial por jubilación anticipada (año 1994).

Igualmente, existe un límite máximo de salario pensionable anual, establecido para 1994 en 150.000 \$ (235.840 \$ en 1993).

Con relación a los planes de aportación definida, la aportación máxima es la menor de:

- 25% de la retribución salarial del trabajador.

- 30.000 \$ (no ha variado desde su establecimiento).

El Reino Unido tiene establecida, asimismo, para los planes de prestación definida, una pensión máxima que no puede exceder de 2/3 de la retribu-

ción salarial final del trabajador, con un límite superior para el salario pensionable anual de 75.000 libras. Con relación a los planes de aportación definida, el límite de aportación se establece en el 17,5% de las retribuciones salariales de cada trabajador.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, y con el fin de evitar los problemas de financiación en los planes de prestación definida, podría estudiarse el establecimiento para España de unos límites de aportación diferentes según el plan sea de prestación definida o de aportación definida.

8) Prestaciones de planes de pensiones

Se ha comentado en reiteradas ocasiones que el esquema fiscal establecido en España supone un diferimiento o traslado en el tiempo de la carga tributaria hasta el momento de la percepción de las prestaciones, dado que éstas tributan como rendimiento de trabajo dependiente en el momento de su percepción. En este sentido, INVERCO ha propuesto que la tributación de las prestaciones se realice distinguiéndose entre las cantidades correspondientes a las aportaciones realizadas, que tributarían como renta del trabajo y las correspondientes a los rendimientos obtenidos, que lo harían como rentas de capital. Esta opción parece descartada por la Administración dado el escaso control existente en nuestro país con las rentas de capital.

En este punto, y centrando nuestra atención en los países de la Unión Europea, la variedad de regímenes fiscales en el tratamiento de las prestaciones hace imposible obtener un criterio único. Existen países como Gran Bretaña e Irlanda donde las prestaciones en forma de capital están exentas, mientras que en Italia lo están si son prestaciones de fallecimiento. En otros países, por el contrario, tributan fiscalmente, siendo Holanda el país donde es la opción más claramente desfavorable.

Con relación a las prestaciones en forma de renta, en la mayoría de los países de la Unión Europea tributan de manera similar, como rendimiento ordinario, excepto en Alemania y Portugal, que tributan parcialmente y Grecia, donde las provenientes de compañías de seguros están exentas.

Con relación al tan comentado tema de la iliquidez de los planes de pensiones y entendiendo éste como una forma de percepción de la prestación, podría estudiarse el establecimiento de situaciones objetivas (como desempleo, enfermedad grave...) para atenuar este inconveniente, con la correspondiente penalización fiscal, que podría ir en los términos de tener la misma consideración que las prestaciones. Como ejemplo de esta posibilidad, cabe citar la situación contemplada recientemente en Suiza. El 17 de diciembre de 1993 el Parlamento de Suiza aprobó un proyecto de ley, que presumiblemente entrará en vigor durante 1995, en el que se recoge la posibilidad de disponer, en los planes de pensiones de empleo, de una parte de los derechos consolidados acumulados para la compra de una vivienda. Evidentemente, el «rescate» de dichas cantidades tributa fiscalmente. La idea que subsiste detrás de esto es que la propiedad de una vivienda es una forma de provisión para la jubilación.

Igualmente y haciendo referencia a las prestaciones por invalidez, se produce una «discriminación» en los planes de pensiones con respecto a los contratos de seguro. El artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF establece en su apartado e):

«Estarán exentas las siguientes rentas:

.....

Las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos a personas, en la cuantía legal o judicialmente reconocida, así como las indemnizaciones derivadas de contrato de seguro por idéntico tipo de daños hasta 25 millones de pesetas.»

Mientras las prestaciones de invalidez de un plan de pensiones son rendimiento del trabajo, aquellas derivadas de contrato de seguros están exentas hasta el límite de 25 millones.

A efectos cuantitativos, a 31 de diciembre de 1994, el patrimonio de los Fondos de Pensiones en España ascendía a 1.503.548 millones de pesetas.

b) Sistemas Alternativos

Dada la definición genérica de sistemas alternativos que hace las disposición adicional de la

Ley 8/1987, este tema ha sido objeto de un amplio debate. Siguiendo los criterios mantenidos por la Dirección General de Tributos en diversas consultas, se considera que un sistema de previsión establecido en el marco de la relación laboral y con cobertura de prestaciones análogas a las de los planes de pensiones (jubilación o situación asimilable, invalidez o muerte del trabajador) tendría la consideración de sistema alternativo. No tendrían, por tanto, cabida en este esquema personas vinculadas con la empresa pero sin mediar una relación laboral, como por ejemplo los consejeros, o aquellos sistemas con cobertura de prestaciones distinta de las citadas. Por tanto, son fórmulas de carácter empresarial que pueden revestir muy diversas fórmulas, tales como fondos internos, contratos de administración de depósitos, contratos de seguros colectivos, mutualidades, EPSV, etc. Atendiendo al tratamiento fiscal establecido para los sistemas alternativos, pueden establecerse dos grupos claramente diferenciados:

1) *Sistemas deducibles fiscalmente para la Empresa*

Para que las contribuciones empresariales sean deducibles fiscalmente deberán cumplirse los siguientes requisitos:

— Que sean imputadas fiscalmente en la imposición personal del sujeto al que se vinculan. Esta imputación sólo podrá realizarse cuando exista una atribución patrimonial en beneficio del trabajador, es decir, de forma similar a los derechos consolidados de los planes de pensiones. Por tanto, en aquellos seguros en que la Empresa no designa con carácter irrevocable al trabajador como beneficiario y no renuncia, como tomadora del seguro, al derecho de rescate, no puede entenderse que existe una atribución patrimonial en beneficio del trabajador y, por tanto, impediría la deducibilidad fiscal.

— Que el pagador transmita la titularidad de los recursos en que consistan dichas contribuciones. Cualquier instrumento que no suponga la pérdida de la libre disposición de dichos recursos por parte de la Empresa, como, por ejemplo, los fondos internos, impide la deducibilidad fiscal de las aportaciones al sistema alternativo.

— Que sean obligatorias para el pagador. Dicha condición aparece cumplida si son exigibles por convenio colectivo, contrato de trabajo o acuerdo, entendido en su más amplia acepción, entre las partes.

2) *Sistemas no deducibles fiscalmente para la Empresa*

Los sistemas que no reúnan los tres requisitos citados anteriormente no serán gasto deducible en la imposición personal de la Empresa, aunque sí lo serán las prestaciones satisfechas cuando éstas se produzcan.

Con relación a los trabajadores cubiertos por el sistema alternativo, y a tenor del artículo 26 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las cantidades satisfechas por empresarios para sistemas de previsión social alternativos a planes de pensiones, cuando las mismas sean imputadas a aquellas personas a quienes se vinculen las prestaciones, tendrán la consideración de retribución en especie, aunque no existirá obligación de efectuar ingresos a cuenta (artículo 53 del reglamento de la Ley del IRPF).

Las prestaciones de los sistemas alternativos se integrarán en la base imponible del IRPF en la medida en que su cuantía exceda de la suma de las dotaciones o contribuciones correspondientes integradas anteriormente.

Esta problemática ha tenido y tiene su máxima expresión en las llamadas operaciones de prejubilación, hasta ahora tan frecuentes en nuestro país, donde se complementaban las percepciones de desempleo hasta la edad de jubilación y posteriormente las prestaciones de jubilación de la Seguridad Social, generalmente a través de una póliza de seguros.

El criterio seguido por la Dirección General de Tributos (DGT) ha variado desde aquel mantenido por una contestación de 22 de junio de 1992 hasta el mantenido por la «polémica» de 21 de diciembre de 1993. Haciendo un pequeño recorrido histórico de los criterios de la DGT:

– Contestación de 22 de junio de 1992:

Con relación a un expediente de regulación de empleo, la DGT consideró que no era sistema alternativo y se estableció que las rentas pagadas por la compañía de seguros tenía el carácter de rendimiento de trabajo, quedando exenta la cuantía hasta el límite del artículo 9 de la Ley 18/1991 del IRPF (20 días por año de servicio con el máximo de 12 mensualidades). Se consideraba, pues, que la indemnización exenta en el IRPF se satisfacía en forma de renta a través de la compañía de seguros y no mediante el pago de primas, que no era sino un mero instrumento para garantizar las prestaciones.

– Contestación de 11 de marzo de 1993 y 2 de diciembre de 1993:

Se mantuvo un criterio distinto, al considerar que las operaciones instrumentadas a través de póliza de seguros y derivadas de un expediente de regulación de empleo sí eran sistema alternativo a los Planes de Pensiones, de forma que, dados por cumplidos los requisitos del ya comentado artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, a la prima se le aplicarán dos regímenes según se expone en la citada contestación de la DGT:

«Estará exenta por el importe correspondiente a veinte días por año de servicio con el límite de doce mensualidades...

El exceso sobre la cantidad anterior será retribución en especie... siempre cuando se produzca la imputación fiscal de la prima»

Se consideraba, pues, que la indemnización exenta en el IRPF se satisfacía a través de la prima a la compañía de seguros, de forma que la renta se integraba en la base imponible del IRPF en la medida en que su cuantía excedía de las primas anteriormente integradas, considerándose tanto la parte de prima correspondiente a las cantidades exentas según la normativa laboral como el exceso sobre tales cantidades que se hubiese imputado fiscalmente.

El cambio de criterio está en concordancia con la nueva redacción de la Disposición adicional tercera de la Ley de Planes de Pensiones recogida en

la Disposición adicional undécima del la Ley de Supervisión de los Seguros Privados, en donde se considera situación asimilable a la jubilación las operaciones de prejubilación.

– Contestación de 21 de diciembre de 1993:

Esta calificación de sistema alternativo se interpretó que abarcaba a todas las operaciones de prejubilación, tanto si eran como consecuencia de un expediente de regulación de empleo como de despidos individuales, pues en ambos casos se producen supuestos indemnizables y con cobertura de las mismas contingencias. La contestación de 21 de diciembre de 1993 cambió este criterio al no considerar como sistema alternativo la indemnización por extinción de la relación laboral acordada con la empresa con un grupo de trabajadores de forma individual, en un acto de conciliación y pagadera en forma de renta a través de un contrato de seguro. En esta contestación se considera que la prima abonada es indemnización en especie por despido, exenta hasta el límite antes comentado, y que las rentas pagadas por la compañía de seguros tienen la consideración de rendimientos del capital mobiliario por el sistema de amortización de rentas del artículo 37 de la Ley 18/1991 del IRPF. Este criterio supone que el carácter indemnizatorio se agota con la prima y no alcanza a las rentas satisfechas por la compañía de seguros, y es opuesto al mantenido en la contestación de 22 de junio de 1992 para operaciones no catalogadas de sistemas alternativos a los Planes de Pensiones.

Parece sorprendente que ante situaciones idénticas de rentas de prejubilación y jubilación anticipada se cataloguen de distinta forma las operaciones denominadas de prejubilación según se instrumenten a través de un expediente de regulación de empleo o un despido individual. Igualmente, entiendo que el compromiso de la empresa con los trabajadores se circunscribe a las rentas pactadas y no a la prima pagada, que no es sino un instrumento para dar mayor garantía al propio trabajador, por lo que el criterio de la contestación de 21 de diciembre de 1993 parece ir en contra de esta tendencia. Parece lógico pensar que estos criterios pueden matizarse en el marco de la reforma laboral recientemente aprobada.

c) *Ley de Supervisión de los Seguros Privados*

Las diversas Directivas comunitarias que afectan a los sistemas de previsión y, principalmente, al seguro de vida han dado lugar a la elaboración de una Ley de Supervisión de los Seguros Privados en donde se modifica la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado y en donde se aprovecha la ocasión para regular y modificar preceptos relativos a planes de pensiones recogidos en la Ley de Planes de Pensiones ya citada. En concreto, se modifica, en la Disposición adicional undécima, la Disposición adicional primera de la Ley de Planes de Pensiones en el sentido de obligar a la instrumentación de los compromisos por pensiones (debería incluirse también las prestaciones en forma de capital) mediante planes de pensiones o contratos de seguro exclusivamente.

En dicha ley se regula la adaptación de los compromisos de pensiones existentes, y no acogidos al régimen transitorio de la Ley de Planes de Pensiones de 1987, a la figura de planes de pensiones o de contratos de seguros colectivos de vida.

Entrando en el apartado de fiscalidad,

— El reconocimiento de servicios pasados o servicios previos debería permitirse no sólo para aquéllas empresas que transformen sus compromisos adquiridos anteriormente, sino para aquellas que los adquieran en el plazo de tres años desde la formalización de la ley. En la ley se permite el reconocimiento de servicios previos a la formalización del Plan de Pensiones, pero dicho período máximo de tres años puede ser insuficiente para la financiación de las nuevas prestaciones del Plan. En todo caso, el reconocimiento de servicios previos hace exclusiva referencia a los Planes de Pensiones, discriminando el otro instrumento de cobertura permitido, los Contratos de Seguro.

— Las aportaciones para la financiación de los servicios pasados y previos se deducen íntegramente en el Impuesto de Sociedades al mismo ritmo que se realizan.

— Las aportaciones para la financiación de los servicios pasados instrumentadas a través de contratos de seguros, y siempre que se cumplan los

requisitos del artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones (imputación fiscal, transmisión de la titularidad y obligatoriedad de las aportaciones), deberían gozar del mismo régimen que las de los planes de pensiones.

Dadas las similares características y requisitos de exigencia de los planes de pensiones y los contratos de seguro aptos para la cobertura de los compromisos de pensiones de las empresas regulados por la ley sobre supervisión de los seguros privados deberían gozar de un régimen fiscal equivalente para el reconocimiento de servicios pasados.

d) *Problemática fondos internos versus fondos externos*

En España existe una gran tradición en la constitución de fondos internos o provisiones para la financiación de los compromisos por jubilación, principalmente en el sector bancario y en el sector eléctrico. Hasta la publicación del Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, las pensiones devengadas en los fondos internos, excluyendo el sector bancario, se contabilizaban en el momento del pago, siguiendo un sistema de reparto. No se constituían las correspondientes provisiones, por lo que no existía ningún fondo que cubriera los compromisos asumidos en Convenio Colectivo. En la Disposición transitoria cuarta del PGC se establecía que las Empresas que tuviesen déficit entre los compromisos y riesgos totales devengados por pensiones y los asegurados y cubiertos contablemente hasta el ejercicio de entrada en vigor de la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la reforma mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades, ejercicio 1989, deberían dotar sistemáticamente las provisiones correspondientes hasta completar dicho déficit en los siguientes plazos, contados desde el inicio del primer ejercicio, que se cierre con posterioridad a 30 de junio de 1990:

— Para las pensiones causadas al inicio del referido ejercicio: 7 años

— Para las pensiones no causadas al inicio del referido ejercicio: 15 años

Del párrafo anterior se observa que los plazos para completar los déficit por pensiones, en aquellos casos en que los ejercicios económicos coinciden con el año natural, comenzaron el 1 de enero de 1990, un año antes de la entrada en vigor del Real Decreto que los establecía. Ante esta situación, las Empresas optaron por hacer la primera dotación de cobertura del déficit en diciembre de 1991, y cubrir las cantidades a provisionar por el déficit en los ejercicios 1990 y 1991.

Además, se añadía en la Disposición transitoria primera que las Empresas que optaran por adaptar las valoraciones de sus elementos patrimoniales a los principios y normas establecidas en la citada Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la reforma mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades, la modificación del valor de los activos y pasivos en las cuentas anuales correspondientes al primer ejercicio en que fuera de aplicación el nuevo PGC se haría teniendo como contrapartida las cuentas de reservas o capital en el caso de empresarios individuales. Esto significaba en la práctica que la dotación del primer año de las cantidades para amortizar el déficit se realizaría contra la cuenta de reservas (o capital).

En la Disposición final cuarta se establecía que el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y mediante Orden Ministerial, podría modificar los plazos establecidos en razón de especiales circunstancias que pudieran concurrir en sectores de actividad concretos. Estaba claro que se estaba pensando especialmente en el sector eléctrico, que reunía un porcentaje muy elevado del total de compromisos del total de sectores de la economía española. Dicha Orden Ministerial se promulgó el 1 de julio de 1991 y su aplicación era exclusivamente las empresas del sector eléctrico.

En dicha Orden se establecía:

— Que la totalidad del déficit (cuota de principal) podría realizarse contra reservas durante la totalidad del período de amortización o, en su defecto, contra la cuenta de pérdidas y ganancias.

— Un plazo de 10 años para el déficit de los compromisos de pasivos y de 20 años para el de activos.

— Que la dotación anual de amortización del déficit creciera en progresión geométrica de razón 1,08.

Posteriormente se produce una Resolución de 25 de septiembre de 1991 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por el que se fijaban los criterios para la contabilización de los impuestos anticipados en relación con la provisión para pensiones y obligaciones similares. En dicha resolución se establecía que las diferencias temporales producidas entre la base imponible del Impuesto de Sociedades y el resultado contable antes de impuestos que den lugar a que la cuota del impuesto a pagar en un ejercicio sea superior al gasto devengado por dicho impuesto, la diferencia entre ambas magnitudes, en la medida en que tenga un interés cierto con respecto a la carga fiscal futura, se registrará contablemente como un impuesto anticipado. Así se establecía que sólo podrá lucir en el activo del balance los impuestos anticipados derivados de la dotación a la provisión para pensiones y obligaciones similares, hasta el importe correspondiente a los pagos (debería ser valor actual actuarial de los pagos) por prestaciones que vayan a realizarse con cargo a dicha provisión en los diez años siguientes a la fecha de cierre del ejercicio y siempre que no existan dudas razonables de que en ese plazo se vayan a obtener beneficios suficientes para hacer efectivo el crédito. El límite de diez años podría aumentarse siempre que existieran impuestos diferidos con un plazo de reversión igual al pago de prestaciones.

Por el contrario, la regulación del sector bancario por compromisos por pensiones tiene su origen en las circulares del Banco de España, principalmente la 15/1986, de 23 de septiembre, y la 11/1987, de 13 de marzo. Se establecía un régimen transitorio de financiación del déficit por compromisos de pensiones a finalizar el 31 de diciembre de 1992. Posteriormente, el Banco de España promulgó la circular 4/1991, de 14 de junio, sobre normas de contabilidad y modelos de estados financieros. En la norma decimotercera se establecía que no se utilizarían criterios actuariales menos exigentes que

los utilizados en los planes de pensiones y que las dotaciones se harían contra la cuenta de pérdidas y ganancias, aunque se explicita que en caso de circunstancias excepcionales, a juicio del Banco de España, la dotación podrá realizarse contra la cuenta de reservas. La regulación de los impuestos anticipados se realizó a semejanza de la anteriormente comentada resolución de 25 de septiembre de 1991, mediante circular del Banco de España 7/1991, de 13 de noviembre, estableciéndose igualmente que al cierre del ejercicio 1991 la regularización de situaciones correspondiente a ejercicios anteriores procederá realizarla con abono directo a reservas. La AEB, mediante escrito de 2 de diciembre de 1991 establecía la interpretación correcta de los activos fiscales a reflejar en balance por impuestos anticipados por dotaciones a fondos de pensiones internos:

– No podrán exceder del menor de estos dos conceptos:

i) Suma de los importes de los valores actuales de los pagos previstos en los próximos diez años por pensiones ya causadas en la actualidad y de la parte devengada de los pagos previstos en igual período por pensiones aún no causadas, multiplicados por el tipo del impuesto.

ii) Provisión por fondos de pensiones internos constituidos, multiplicada por el tipo del impuesto.

El importe reflejado en el punto i) se incrementará en su caso, en los mismos términos, con los impuestos a recuperar en los años siguientes al décimo que queden cubiertos con impuestos diferidos cuyo ejercicio de reversión sea igual al del pago de las prestaciones.

e) *Artículo 8 de la Directiva 80/987/CEE*

Como ya se ha comentado en el punto anterior, la Disposición adicional tercera de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones obliga a la instrumentación de los compromisos por pensiones mediante planes de pensiones o contratos de seguro exclusivamente. Se ha llegado a comentar que esta prohibición de los fondos internos venía recogida en el artículo 8 de la Directiva 80/987/CEE, pero esto parece

estar lejos de la realidad, pues el citado artículo dispone:

– Los Estados miembros se asegurarán de que se adopten las medidas necesarias para proteger los intereses de los trabajadores asalariados... en la fecha en que se produce la insolvencia de éste (del empresario)...

Lo que significa que además de la prohibición de los fondos internos podrían adoptarse otras medidas como:

– Considerar los derechos económicos de los trabajadores como crédito privilegiado.

– Establecimiento de un «Fondo de Garantía» a semejanza del Fondo de Garantía Salarial.

– Establecimiento de un «Seguro Obligatorio de Insolvencia» a semejanza de los fondos internos de Alemania.

Se observa claramente que la preocupación de los legisladores de la Unión Europea se centra en el riesgo de insolvencia del empresario con relación a sus compromisos por pensiones y no en la elección de un instrumento determinado para la financiación de dichos compromisos.

f) *Deducibilidad fiscal de las dotaciones por pensiones*

La evolución de la problemática de la deducibilidad de las dotaciones por pensiones arranca con la promulgación de la Ley de 27 de diciembre 1978 del Impuesto de Sociedades, que supone el inicio de una serie de normas contradictorias en las que se establecía la deducibilidad de dichas dotaciones en una de estas normas y en la siguiente se eliminaba dicha deducibilidad. Baste para ello citar los artículos 84 y 107 del Reglamento del Impuesto de Sociedades, la OM de 3 de noviembre de 1982, la resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 19 de abril de 1983, la nueva resolución de 26 de enero de 1984, los recursos de UNESPA y de la AEB, las consultas de la Caja de Ahorros de León y del Banco Popular, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1986 al recurso de

la AEB y la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993.

A la vista de la extensa y compleja normativa aplicable podemos distinguir tres periodos en la consideración de la deducibilidad de las dotaciones por pensiones:

1) Desde 29 de junio de 1987, fecha de la entrada en vigor de la Ley de Planes de Pensiones, las dotaciones a la provisión para complementos de pensiones no son deducibles si la Empresa mantiene la titularidad de los recursos. Sólo son deducibles aquellas dotaciones que se imputan en el impuesto personal del trabajador, aunque como se vio anteriormente, esto no siempre resulta posible. Esta máxima tiene su refrendo en la Disposición adicional primera de la citada ley.

2) Desde 17 de septiembre de 1986 hasta 29 de junio de 1987, a tenor de lo expuesto en la Disposición transitoria séptima de la Ley de Planes de Pensiones, cualquier dotación realizada únicamente resultará deducible cuando se derive de pactos fehacientes anteriores a 17 de septiembre de 1986 que predeterminen la cuantía exigida y la periodificación de su cobertura.

3) Antes de 16 de septiembre de 1986, y según la anteriormente citada sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993, las provisiones dotadas por las Empresas para su personal activo para cubrir responsabilidades derivadas de compromisos por complementos de pensiones de jubilación, viudedad y orfandad no resultan deducibles al corresponder a la Empresa la disposición y administración de los recursos.

2.6. Evolución del mercado de fondos de pensiones

A pesar de que el citado instrumento de Previsión Social, regulado por la Ley 8/1987, del 8 de junio, y Reglamento RD 1307/1988, de 30 de septiembre, se ha convertido en la piedra angular para el crecimiento futuro de los regímenes complementarios de tipo privado y libre, en virtud del apoyo decidido de la Administración pública, habría que

reflexionar previamente sobre su impacto socio-económico obtenido en sus siete años de vigencia.

En primer lugar, es forzoso reconocer que la ley, aprobada tras una laboriosa gestación, plasmada en varios proyectos sucesivos, estuvo condicionada en su redacción por diversas Instituciones y representaciones de los agentes sociales. Podría afirmarse que la redacción de bastantes artículos de la ley tienen una «paternidad» fácilmente reconocible; ello supuso que su aplicación, sobre todo en la modalidad de los planes de empleo, haya sido mucho menor que la esperada.

En segundo lugar, la promoción de los planes individuales y asociados tuvo un marcado carácter financiero fiscal, difuminando su carácter fundamental de ahorro destinado a cubrir las contingencias de jubilación y fallecimiento.

En tercer lugar, se configuró una ley que comporta diferencias restrictivas con relación a sus homólogos en Europa (v.g. mayorías de los trabajadores en la Comisión de Control, responsabilidad subsidiaria del Promotor en los Planes de Prestación definida, liquidez invariable a efectos prácticos, etc.) o rigideces operativas de tipo fiscal tales como la limitación de aportaciones máximas o la aplicación del artículo 74 del Reglamento referido al pago del IRPF en las prestaciones análogas a la de los Planes de Pensiones.

La Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados en su Disposición adicional undécima «Modificaciones de los Planes de Pensiones» mejora en algunos casos las deficiencias apuntadas en el párrafo anterior, sin conseguir a nuestro juicio una normativa ágil que favoreciese definitivamente la implantación de los Planes de Pensiones en España.

El anexo I contempla la evolución de los Fondos de Pensiones en los últimos cinco años. De su lectura se deduce que el patrimonio se ha incrementado un 181% sobre el existente en 1990. En cifras absolutas es relevante la escasa incidencia de la modalidad de planes asociados; asimismo merece destacar la ralentización durante dicho período de los planes de empleo que crecieron muy por debajo de la media (91% en patrimonio y 94% en participes).

Si comparamos la evolución de los Fondos de Pensiones en España con los de otros países y reconociendo que los datos utilizados no son muy homogéneos podemos observar (ver anexos II y III) que el volumen total de activos de los fondos de pensiones estimados para el año 1997 serían los siguientes:

Suiza	92% del PIB
Holanda	82%
Reino Unido	71%
Estados Unidos	56%
Dinamarca	40%
Irlanda	34%
Japón	20%
Alemania	6%
Bélgica	5%
España	4,7%
Francia	2,5%

Fuente INTERSEC

El porcentaje de activos que tenía España al 31.12.94 era del 2,4% del PIB. En todo caso, los ratios indicados demuestran que nuestro país se encuentra a gran distancia de otros miembros de la OCDE y UE, circunstancia que permite vislumbrar un mercado potencial muy importante, una vez se hayan corregido los defectos normativos ya apuntados en la legislación vigente.

3. Tendencias de la previsión social en el mundo

Si bien en Europa existe una gran variedad de sistemas de previsión que se ha desarrollado en función del entorno económico y de la época de su aparición, baste para ello citar los sistemas de reparto de Francia, los planes de pensiones de Gran Bretaña y Holanda o las reservas contables de Alemania, existe una cierta convergencia en la evolución de dichos sistemas en el seno de la política seguida en la Unión Europea. Especial trascendencia adquieren dos temas en el seno de la citada unificación de los sistemas de previsión en la Unión Europea, que son las diferentes resoluciones judiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materias de discriminación en sistemas complementarios de pensiones por razón

de sexo y las tendencias económicas de armonización fiscal de los diferentes sistemas.

a) Resoluciones judiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El principio de igualdad entre hombres y mujeres aparece recogido en el artículo 119 del Tratado de Roma, cuando se dice que cada Estado miembro debe aplicar el principio de igualdad de paga por igual tipo de trabajo. A los efectos aquí expresados, paga significa la retribución salarial, ya sea en especie o en efectivo, que el trabajador recibe, directa o indirectamente, como consecuencia de la relación de trabajo mantenida con la Empresa.

Posteriormente, dicho principio se desarrolló mediante las Directivas 75/117/CEE, 76/207/CEE, 79/7/CEE y 86/378 CEE, pero no fue hasta el famoso caso Barber en que no se estableció el verdadero alcance de esta cuestión. Sucintamente los hechos fueron:

A la edad de 52 años, Douglas Barber perdió su trabajo en un reajuste de la plantilla de la empresa Guardian Royal Exchange Assurance Group, perdiendo, asimismo, su derecho a percibir una pensión. El presentó una reclamación con la base de que si hubiese sido mujer habría tenido derecho a dicha pensión de jubilación anticipada, pues la edad normal de jubilación del plan para los hombres era 62 años y 57 para las mujeres. El tribunal rechazó su reclamación, pero apeló, llegando el caso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quien dictaminó:

– Cualquier pensión pagada por un plan de pensiones cae dentro del campo de actuación del artículo 119 del Tratado de Roma.

– Dicho artículo se aplica exclusivamente a planes de pensiones, entendidos en su más amplia acepción, y no a sistemas públicos de pensiones.

– No sólo las prestaciones de los planes de pensiones deben ser idénticas para hombres y mujeres, sino que cada uno de los componentes de las retribuciones salariales debe seguir este principio. Esto suponía la derogación del artículo 9 de la Di-

rectiva 86/378 que permitía edades de jubilación diferentes para hombres y mujeres en planes de pensiones si se correspondían con las referentes a los sistemas públicos de pensiones.

— Se incluía una cláusula limitativa que explicaba que el artículo 119 del Tratado de Roma, en su aplicación a casos de no discriminación por complementos de pensiones, sólo sería aplicable a partir del 17 de mayo de 1990, fecha de la sentencia del caso Barber, aunque exceptuaba el caso de los trabajadores que a dicha fecha hubiesen iniciado procedimientos legales o realizado reclamaciones en sus respectivos países. Esta cláusula dejaba muchas lagunas de interpretación y se barajaron hasta cuatro posibles interpretaciones, cada una con una implicaciones económicas muy diferentes para cada uno de los planes, en función de sobre qué se aplicaba el principio de no discriminación:

Interpretación de los pagos futuros: Se aplicaba a los pagos de pensiones a partir del 17 de mayo de 1990.

Interpretación de las pensiones futuras: Se aplicaba a las nuevas pensiones pagaderas a partir del 17 de mayo de 1990.

Interpretación del «vesting» futuro: Se aplicaba a las personas afiliadas al plan y por las que se realizaban aportaciones a partir del 17 de mayo de 1990.

Interpretación del servicio futuro: Se aplicaba a los derechos devengados a partir del 17 de mayo de 1990 y no a los devengados anteriormente a dicha fecha.

En Maastricht los Estados Miembros aprobaron, con la excepción de Gran Bretaña, un protocolo que interpretaba el artículo 119 en sintonía con la interpretación de servicio futuro, con gran alivio para la industria de pensiones. Pero aún existen dudas sobre el status legal de dicho protocolo, pues aunque se considera parte integral del Tratado de Maastricht, podría no tener la misma consideración. En todo caso, y según precedentes legislativos de la Unión Europea, los protocolos se considera que tienen el mismo status que los tratados a los van anexados.

En caso posteriores se estableció la justa interpretación del caso Barber y su aplicación práctica, como los relativos a Ten Oever, Michel Moroni, D. Neath, etc.

Incluso surgieron opiniones de que la utilización de diferentes factores actuariales relativos a tablas de mortalidad diferentes para hombres y mujeres era una medida claramente discriminatoria, pero el propio Tribunal de Justicia Europeo ha dictaminado que la utilización de factores actuariales diferentes según sexo en los planes de prestación definida no cae dentro del campo de aplicación del artículo 119 del tratado de Roma.

b) Tendencias económicas de armonización fiscal de los diferentes sistemas de previsión europeos

El tratamiento fiscal de los sistemas privados de pensiones representa un problema de difícil homogeneización en el seno de la Unión Europea. Varios son los países que pretenden una reducción de las desgravaciones fiscales para aumentar la recaudación, mientras en el polo opuesto se sitúan aquellos países que pretenden fomentar el ahorro privado vía desgravaciones complementarias. Igualmente existen aquellos países que intentan reducir el peso de las pensiones públicas en la renta disponible en el momento de la jubilación vía la concesión de ventajas fiscales a los sistemas privados de pensiones y así reducir la presión sobre los sistemas públicos de pensiones.

Siguiendo a Paul Johnson en su informe «The taxation of occupational and private pensions in Europe: the theory and the practice (CEPS 28-29 de noviembre de 1991)», existen tres puntos en los que la tributación puede tener lugar:

- Cuando el dinero se aporta al fondo.
- Cuando se genera el rendimiento de las aportaciones en el fondo.
- Cuando se pagan las prestaciones.

Si nos concentramos en los cuatro sistemas más extendidos, eliminando por tanto aquellos en don-

de se produce una tributación en todas las fases o aquellos claramente incoherentes, y los clasificamos en función de los tres puntos o fases anteriores, éstos serían:

– Primero:

- Aportaciones: Exentas
- Rendimientos: Exentos
- Prestaciones: Tributan

– Segundo:

- Aportaciones: Tributan
- Rendimientos: Exentos
- Prestaciones: Exentas

– Tercero:

- Aportaciones: Tributan
- Rendimientos: Tributan
- Prestaciones: Exentas

– Cuarto:

- Aportaciones: Exentas
- Rendimientos: Tributan
- Prestaciones: Tributan

Los sistemas primero y segundo tributan por el consumo o gasto y su objetivo es ser neutrales entre el consumo presente o futuro. Por el contrario, los sistemas tercero y cuarto tributan por los ingresos o rendimientos generados, independiente de si se utilizan para ahorro o consumo y tienen como finalidad ser neutrales con respecto al consumo y el ahorro, al dar el mismo tratamiento a ambos, al considerar que el ahorro no es sino consumo futuro.

Independientemente de los diferentes sistemas de previsión en Europa, la mayoría de ellos se orientan hacia un esquema como el denominado *sistema primero*, con la excepción de Bélgica (*sistema cuarto*) y Dinamarca (*sistema cuarto*). Los denominados *sistema tercero* y *sistema cuarto* pueden enfrentarse a problemas derivados de la existencia de elevadas tasas de inflación, de forma que los impuestos sobre los rendimientos más la inflación puede dar lugar a rentabilidades nominales negativas. Es por esto que en Dinamarca sólo tributan

los rendimientos reales por encima del 3.5%, evitando el anterior efecto de la inflación. Un caso curioso es el que se está produciendo en Nueva Zelanda y que muestra la evolución desde un sistema al opuesto en un corto espacio de tiempo. Dado que los planes de pensiones (*superannuation plans*) eran sólo uno de los diferentes sistemas de ahorro para la jubilación y que muchas personas utilizaban diferentes productos de ahorro, se configuró el sistema en base al concepto de neutralidad fiscal, entendida ésta como el tratamiento fiscal que se aplicaría si una persona invirtiera su dinero directamente, como por ejemplo, en una cuenta corriente. Esto dio lugar a que se pasara de un sistema (*exentas, exentos, tributan*), referido respectivamente a aportaciones, rendimientos y prestaciones, a otro (*tributan, exentos, tributan*), posteriormente a (*tributan, tributan, tributan*) a finalmente (*tributan, tributan, exentos*) en el plazo de siete años.

Con ello se persigue un triple objetivo:

– Mantener el nivel de vida después de la jubilación.

– Incentivar el ahorro privado para reducir los costes de los sistemas públicos de pensiones.

– Incrementar el nivel de ahorro de la economía como medida de desarrollo y estabilidad de los mercados de valores.

Dentro de los objetivos de la fiscalidad de los sistemas privados de pensiones, entendemos que el objetivo básico radica en el principio de neutralidad fiscal, entendido éste como la no discriminación entre los diferentes sistemas privados, de forma que los incentivos fiscales no incidan en la elección final.

Coincidimos plenamente con Andrew Dilnot, director del Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido cuando destaca dos interpretaciones del concepto de neutralidad fiscal:

La primera interpretación es la referente a la decisión de ahorrar, es decir, puede buscarse la neutralidad entre consumo y ahorro o entre consumo presente y consumo futuro. El primer caso correspondería a las políticas fiscales de Australia y Nueva

Zelanda, donde la imposición fiscal se realiza de la misma manera sobre las rentas reales de cualquier naturaleza, ya sean rendimientos de trabajo o rendimiento de ahorro. El ahorro recibe un tratamiento como si fuera un bien y se asimila al consumo. A nuestro entender, el ahorro no es sino un medio de consumo futuro y, por tanto, la neutralidad a buscar es la relativa entre consumo presente y futuro. Este segundo caso corresponde al sistema que anteriormente hemos denominado primero y que es el más frecuente en los países de la OCDE. Permite elegir entre el pago inmediato del impuesto o el aplazamiento hasta el momento de percibir las prestaciones, pues consumo presente y futuro siguen un mismo esquema de imposición fiscal.

La segunda interpretación de la neutralidad fiscal es la referente a la tributación de los diferentes tipos de ahorro. La neutralidad exige que las diferentes formas de ahorro deben gravarse de la misma forma, independientemente de su finalidad, pero no es esta política seguida por los países de la Unión Europea, que priman los sistemas privados de pensiones sobre las demás formas de ahorro. Básicamente son dos los argumentos que se manejan. Por un lado, para evitar la falta de previsión de los individuos para cubrir unas necesidades lejanas en el tiempo como son las pensiones de jubilación, por lo que el estado intenta dirigir el sentido de previsión individual vía incentivos fiscales. En segundo lugar, para evitar la presión sobre los sistemas públicos si el individuo no ahorra para su vejez y es el Estado el que tiene que asumir esas cargas sociales. Admitiendo la política de incentivos fiscales a los sistemas privados de jubilación, parece evidente que diferentes instrumentos, pero con las misma finalidad y requisitos, deberían tener los mismos incentivos o ventajas fiscales. Este aspecto, que tiene su máxima expresión en Gran Bretaña, donde los incentivos fiscales se otorgan a aquellos instrumentos que cumplen las condiciones establecidas en las leyes fiscales, con aprobación expresa de un organismo que controla los diferentes requisitos.

Por el contrario, existen países como España, donde las desgravaciones fiscales se conceden exclusivamente a los planes de pensiones acogidos a la Ley 8/1987, en detrimento de otros instrumentos cuya finalidad es la misma, el ahorro para una pensión de vejez, tales como seguros o mutualidades de previsión social. Creemos que este enfoque es erróneo y debería eliminarse esta forma de discriminación entre instrumentos semejantes.

Dentro del esquema configurado por el *Mercado Unico*, con libertad de prestación de servicios, libertad de inversión y libre circulación de trabajadores, muchos cambios legislativos quedan por realizarse para solucionar los problemas inherentes a la Unión Europea, pero, exceptuando a Bélgica y Dinamarca, y pese a la enorme variedad de sistemas existente, la mayoría de los países han adoptado un esquema de tributación vía gasto o consumo, con el objetivo de neutralidad fiscal entre consumo presente y futuro. Aunque existen limitaciones a las aportaciones, a su deducibilidad fiscal, a la cuantía máxima de las prestaciones, a la tributación de las prestaciones en forma de capital, etc., los países del entorno de la OCDE están inmersos en un proceso de convergencia que también se manifiesta en la tributación de los sistemas de previsión.

Uno de los principios de neutralidad fiscal que no está desarrollado en muchos de los países anteriormente citados es el de neutralidad fiscal de los diferentes sistemas de previsión. Es práctica habitual el incentivar ciertos productos de ahorro a costa de otros cuando la finalidad es claramente la misma.

Con relación a España, si bien la Ley 8/1987 de Planes de Pensiones se configura dentro de la tendencia general europea, aún existen ciertas rigideces que deberían desaparecer a fin de homologarse plenamente con el resto de países de nuestro entorno.

DATOS ESTADISTICOS POR GRUPOS AL 30 DE DICIEMBRE DE 1996

GRUPO	SISTEMA INDIVIDUAL		SISTEMA ASOCIADO		SISTEMA DE EMPLEO		TOTAL DICIEMBRE-95		TOTAL DICIEMBRE-96	
	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES
1 B.B.V.	213.826,00	267.168	2.662,00	1.557	183.987,00	41.527	233.266,01	259.735	400.475,00	310.252
2 FONDITEL	4,08	17	-	-	336.442,21	63.860	266.061,83	64.398	336.446,29	63.877
3 ARGENTARIA	88.831,60	177.817	5.687,80	16.520	210.987,80	54.030	239.950,20	212.945	305.507,20	248.367
4 GRUPO SANTANDER	258.869,43	369.011	24.545,29	6.017	7.202,67	7.666	202.169,62	312.795	290.617,39	382.694
• SANTANDER PENSIONES	149.956,47	201.162	24.187,51	5.451	6.922,62	6.219	118.158,08	166.777	181.066,60	212.832
• BANESTO PENSIONES	106.962,70	166.657	357,78	566	280,05	1.447	82.819,06	145.193	107.600,53	168.670
• B.S.N. PENSIONES	1.950,26	1.192	-	-	-	-	1.192,48	825	1.950,26	1.192
5 GRUPO CASER	65.738,30	70.284	4.512,20	21.397	180.765,42	17.750	212.100,29	92.575	251.015,92	109.431
6 CENTRAL HISPANO	119.059,42	160.115	1.018,79	384	20.381,94	4.936	85.761,35	131.582	140.460,15	173.547
7 INTERCASER	10.262,35	7.824	213,66	126	119.484,33	10.412	123.431,83	23.021	129.960,34	18.362
8 POPULAR	125.326,80	154.110	2.438,20	1.963	801,28	876	89.695,20	136.762	128.566,28	156.949
9 SABADELL	44.441,65	51.441	2.729,55	1.875	65.312,28	19.229	90.009,00	63.854	112.483,48	72.545
10 LA CAIXA	77.794,79	62.970	5.633,63	3.163	11.685,41	3.633	66.310,76	50.355	95.113,83	69.766
11 BANCAJA	43.121,25	72.015	311,26	162	39.877,94	4.539	66.366,96	71.138	83.310,45	76.716
12 CAJA MADRID	76.952,12	60.295	896,18	496	149,32	780	56.389,65	50.771	77.997,62	61.571
13 CAJA MEDITERRANEO	15.732,69	30.115	-	-	56.001,77	5.893	58.011,88	27.919	71.734,46	36.008
14 WINTERHUR PENSIONES *	33.496,90	29.133	1.317,81	1.399	5.163,11	3.756	23.942,04	24.380	39.977,82	34.288
15 CAJA CATALUÑA	31.131,40	55.154	41,65	43	-	-	18.746,98	17.112	31.173,05	55.197
16 MAPFRE	23.566,30	19.390	12,20	30	3.960,75	4.054	16.591,54	15.428	27.539,25	23.474
17 BANCO ATLANTICO	23.900,65	29.493	-	-	80,25	219	16.159,50	25.643	23.980,90	29.712
18 VITALICIO *	22.363,92	11.832	-	-	879,37	1.700	32.016,84	19.743	23.243,29	13.532
19 BANKINTER	19.654,51	11.005	-	-	17,90	71	14.752,58	10.027	19.672,41	11.076
20 IBERCAJA	16.343,78	18.153	6,93	19	243,14	565	11.169,60	14.617	16.593,85	18.737
21 PASTOR PENSIONES	14.685,39	18.530	839,53	768	617,41	617	11.955,38	17.750	16.142,33	19.915
22 CAJA DE AHORROS DE SABADELL	4.129,46	3.784	-	-	11.488,53	906	12.431,67	3.441	15.617,99	4.690
23 ELKARKIDETZA	-	-	-	-	15.606,33	8.517	14.247,98	8.666	15.606,33	8.517
24 BARCLAYS	15.296,29	5.634	-	-	-	-	11.425,25	5.547	15.296,29	5.634
25 MARCH	13.701,73	8.186	277,98	63	224,27	267	11.495,72	7.125	14.203,98	8.516
26 DB-SEGUROS (GRUPO DEUTSCHE BANK)	13.966,57	11.101	157,84	141	20,25	16	10.480,13	10.117	14.144,66	11.258
27 RURAL PENSIONES	7.023,68	11.505	-	-	6.137,90	2.249	8.194,58	8.676	13.161,58	13.754
28 CAJA SALAMANCA Y SORIA	5.912,51	6.589	-	-	6.499,14	1.274	9.752,76	6.159	12.411,65	7.863
29 MUSINI	3.213,62	1.566	-	-	8.955,17	1.459	0,00	0	12.168,79	3.025
30 CAJA DE AHORROS DEL PENEDES	10.402,64	13.164	-	-	-	-	7.893,90	11.794	10.402,64	13.164
31 MUTUALIDAD DE INGS. DE CAMINOS	9.891,94	2.619	-	-	-	-	7.431,87	2.448	9.891,94	2.619
32 CREDIT LYONNAIS PENSIONES	9.810,90	12.972	-	-	-	-	6.832,43	11.178	9.810,90	12.972
33 CAJA LAYETANA	5.690,26	7.024	-	-	3.677,79	732	7.721,80	6.411	9.368,05	7.756
34 BIHARKO	8.295,55	2.675	678,97	187	1.959	72	6.797,35	2.718	8.295,55	2.934
35 BANCO GUIPUZCOANO	8.871,15	5.051	-	-	-	-	7.045,98	4.452	8.871,15	5.051
36 SWISS LIFE	2.792,15	2.723	-	-	5.473,65	2.038	5.965,21	3.774	8.265,80	4.761
37 MUTUALIDAD INGS. INDUST. CATALUÑA	-	-	8.019,71	2.402	-	-	6.049,37	2.252	8.019,71	2.402
38 BNP-GENERALI	5.513,19	4.370	-	-	1.494,43	817	5.084,15	3.954	7.007,62	5.187

(*) Datos Provisionales

DATOS ESTADISTICOS POR GRUPOS AL 30 DE DICIEMBRE DE 1996
(Continuación)

GRUPO	SISTEMA INDIVIDUAL		SISTEMA ASOCIADO		SISTEMA DE EMPLEO		TOTAL DICIEMBRE-95		TOTAL DICIEMBRE-96	
	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES	PATRIMONIO	PARTICIPES
39 SEGUROS EL CORTE INGLÉS	6.821,54	5.991	—	—	—	—	4.498,38	4.851	6.821,54	5.991
40 GESPENSION	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
INTERNACIONAL	1.989,22	1.020	3.966,80	1.476	669,17	303	5.853,63	3.205	6.625,19	2.799
41 BANCO ZARAGOZANO	5.381,31	8.911	—	—	—	—	3.679,40	6.888	5.381,31	8.911
42 AGRUP. MUTUA DEL COMERCIO & IND.	—	—	5.199,51	5.304	—	—	4.041,31	5.271	5.199,51	5.304
43 FIBANC	1.774,43	1.063	2.984,20	1.096	178,34	633	3.497,47	2.200	4.936,97	2.792
44 CAJA DE ARQUITECTOS	—	—	4.795,79	2.208	—	—	3.640,04	2.024	4.795,79	2.208
45 HERRERO	4.231,39	5.523	—	—	—	—	2.608,70	4.850	4.231,39	5.523
46 SOLBANK PENSIONES	4.141,80	4.616	—	—	—	—	3.133,60	3.621	4.141,80	4.616
47 BANKPYME	3.964,56	2.185	—	—	—	—	2.858,92	1.715	3.964,56	2.185
48 P.S.N.	—	—	3.472,24	2.945	115,01	152	2.482,23	2.735	3.587,25	3.097
49 AXA-AURORA	2.805,69	2.099	659,77	155	40,80	21	2.735,98	1.985	3.506,26	2.275
50 PLUS ULTRA	3.356,51	1.368	—	—	—	—	2.422,59	1.091	3.356,51	1.368
51 LA ESTRELLA	3.016,36	2.978	—	—	255,57	184	2.099,57	2.408	3.271,93	3.162
52 CAJA LABORAL	3.041,53	2.018	—	—	—	—	2.254,81	1.533	3.041,53	2.018
53 GAESCO PENSIONES	1.915,08	1.637	910,08	532	6,63	22	2.100,59	1.267	2.831,79	2.191
54 MERCHBANC	2.399,36	664	—	—	—	—	1.916,96	608	2.399,36	664
55 CITIPENSIONES	2.370,49	2.038	—	—	—	—	1.876,32	1.962	2.370,49	2.038
56 ASESORES BURSATILES	2.198,62	2.741	—	—	—	—	942,39	1.356	2.198,62	2.741
57 LA UNION Y EL FENIX	2.185,70	529	—	—	—	—	3.818,02	1.147	2.185,70	529
58 CATALONIA VIDA	1.872,97	1.555	—	—	—	—	1.246,57	1.159	1.872,97	1.555
59 CATALANA OCCIDENTE	1.626,41	2.066	—	—	—	—	859,10	1.011	1.626,41	2.066
60 GRUPO ZURICH	1.309,54	791	186,42	64	—	—	1.013,03	621	1.495,96	855
61 BANCO LUSO	1.163,08	1.541	—	—	—	—	372,63	784	1.163,08	1.541
62 COMMERCIAL UNION	994,02	681	—	—	—	—	817,46	857	994,02	681
63 U.A.P.	963,18	930	—	—	—	—	378,11	470	963,18	930
64 GESNORTE DE PENSIONES ..	691,34	328	—	—	—	—	521,70	286	691,34	328
65 BRITISH LIFE	611,37	2.193	—	—	—	—	372,90	1.189	611,37	2.193
66 SEGUROS BILBAO	534,97	402	—	—	—	—	338,40	258	534,97	402
67 BANCO INVERSION	471,10	453	—	—	—	—	214,33	177	471,10	453
68 EAGLE STAR VIDA	462,97	214	—	—	—	—	384,65	171	462,97	214
69 OTROS	776,71	434	166,74	177	57,48	287	78,90	352	1.000,93	898
TOTAL	1.512.686,22	1.839.916	84.342,73	72.669	1.304.961,35	266.062	2.136.767,88	1.799.314	2.901.990,30	2.178.647

Fuente: INVERCO

Participes Diciembre 1995: - Sistema Individual 1.304.111
 Participes Diciembre 1995: - Sistema Asociado 67.759
 Participes Diciembre 1995: - Sistema Empleo 222.249

ANEXO I

Evolución de los fondos de pensiones en España

	1990	1991	1992	1993	1994
A) PATRIMONIO (M. Ptas.)					
Sistema Individual	170.108	287.628	426.064	629.682	786.448
Sistema Asociado	15.896	22.804	29.950	41.687	50.662
Sistema Empleo	348.839	503.332	505.395	574.040	666.438
Total	534.843	813.764	961.409	1.245.409	1.503.548
B) PARTICIPES (N.º)					
Sistema Individual	530.551	710.677	875.041	1.066.872	1.299.675
Sistema Asociado	15.987	21.309	26.358	62.791	67.759
Sistema Empleo	81.420	110.315	116.372	146.841	157.613
Total	627.958	842.301	1.017.771	1.276.382	1.525.047

Fuente: INVERCO.

ANEXO II

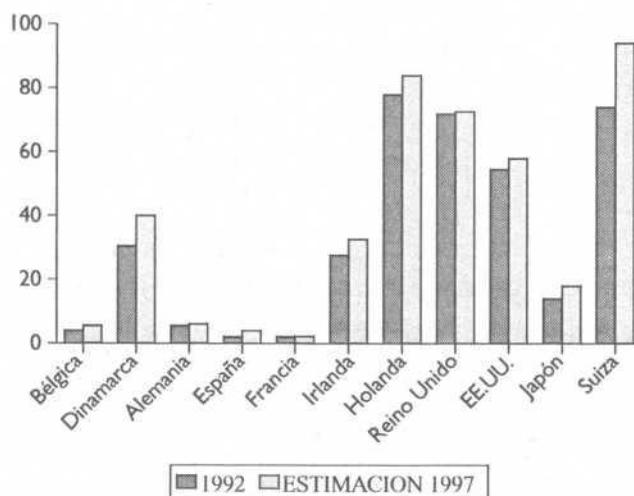
Estadísticas globales de fondos de pensiones

Países	Volumen total de activos de los fondos de pensiones en billones de pts.		
	1989	1994	1999
U.S.A.	320,37	496,73	784,21
Japón	67,77	147,70	231,19
Reino Unido	59,84	102,38	147,44
Países Bajos	26,69	34,88	47,69
Canadá	23,91	31,44	50,34
Suiza	17,57	25,23	45,31
Alemania	11,10	16,38	23,38
Australia	5,55	10,83	21,93
Suecia	7,93	10,30	17,70
Francia	2,51	7,53	8,06
Dinamarca	4,36	7,00	12,68
Hong Kong	1,06	3,30	10,97
Irlanda	1,19	2,64	3,17
España	0,85	1,50	6,00
Bélgica	0,79	1,07	2,25
Noruega	1,45	0,93	1,19
Resto del mundo	20,15	31,92	70,76
TOTAL	573,09	931,77	1.484,27

Fuente: INTERSEC.

ANEXO III

Volumen total de activos de los fondos de pensiones



ANEXO IV

Estructura de las prestaciones nacionales de pensiones con dos escalones

Primer escalón: Seguridad social.

Segundo escalón: Pensiones complementarias.

Fuente: Las Pensiones Complementarias en la Unión Europea. Bruselas, 1994.

ALEMANIA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> - Seguro general de pensión para asalariados, empleados y trabajadores no establecidos del sector público* - Plan de pensiones de los funcionarios civiles - Plan de pensiones de mineros - Plan de pensiones de agricultores autónomos 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	OBLIGATORIAS:	
	Trabajadores del sector público	Plan de pensiones complementarias de los funcionarios civiles
	VOLUNTARIAS:	
	Trabajadores del sector privado	Compromiso directo (<i>Direktzusage</i>) de la empresa; reservas contables con seguro de insolvencia (<i>Pensionsversicherungsverein, PSV</i>)
		Contratos de seguro de grupo (<i>Direktversicherung</i>)
Fondos de pensiones (<i>Pensionskassen</i>)		
Fondos de apoyo (<i>Unterstützungskassen</i>), con seguro de insolvencia (PSV)		

* Ciertas categorías de trabajadores autónomos también están acogidas (docentes, artesanos, artistas, etc.) Hay un plan obligatorio separado para trabajadores de la construcción.

BELGICA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> - Plan general para trabajadores del sector privado - plan de pensiones para trabajadores autónomos - plan de pensiones para funcionarios civiles 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	VOLUNTARIAS:	
	Trabajadores del sector privado (principalmente empleados)	Seguros
		Instituciones sin fin de lucro
	Contratos de grupo	
Administración de depósitos		
Fondos de pensiones ASBL/VZW		
Asociaciones mutuas		

DINAMARCA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social	Pensión social universal	
Segundo escalón Pensiones complementarias	OBLIGATORIAS:	
	Trabajadores del sector privado	Pensión complementaria del mercado de trabajo
	Trabajadores del sector público	
	VOLUNTARIAS:*	
	Trabajadores del sector privado	Planes de empresa administrados por compañías de seguros de vida o fondos de pensiones de empresa
Trabajadores del sector público	Planes para ocupaciones o sectores económicos específicos administrados por compañías de seguros de vida o fondos de pensiones de industria	
	Planes especiales **	

* Excluyendo los planes personas en bancos/compañías de seguros. Un trabajador que ocupa un puesto de trabajo en una empresa en la que se ha establecido un plan de pensiones mediante un convenio colectivo está obligado a adherirse al mismo.

** Las pensiones se pagan del presupuesto público a los trabajadores públicos con estatuto de «funcionario público» (*tjenestemand*).

ESPAÑA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social ¹	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones universales no contributivas - Plan general de la seguridad social para trabajadores de industria, comercio y servicios - Planes especiales para trabajadores autónomos - Plan especial para empleados públicos - Planes especiales para categorías seleccionadas de trabajadores 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	VOLUNTARIAS	
	Trabajadores del sector privado y de industrias nacionalizadas	Fondos cualificados de pensiones
		Mutualidades de jubilación
		Planes no homologados de pensiones
	asegurados	
	no asegurados	

FRANCIA
Pensiones del primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL: I. TRABAJADORES

Primer escalón Seguridad Social	Plan de la seguridad social general para trabajadores de la industria, comercio y servicios. Plan de la seguridad social para trabajadores del campo. Planes especiales para funcionarios públicos y para mineros, marinos, empleados de notaría.	
Segundo escalón Pensiones complementarias	OBLIGATORIOS:	
	Trabajadores del sector privado: planes de <i>ARRCO</i> y <i>AGIRC O</i> :	
	Otros planes obligatorios (para trabajadores de la seguridad social*; aviación civil, servicios agrarios, instituciones de ahorro)	
	Plan para trabajadores del sector público sin estatuto de funcionarios civiles (<i>IRCANTEC</i>)	
	VOLUNTARIOS:	
	Trabajadores del sector público	Los trabajadores pueden añadir: - contribuciones adicionales a un plan <i>AGIRC</i> - contribuciones acordadas para los altos ejecutivos - planes de ahorro
Funcionarios públicos, trabajadores públicos no clasificados	Planes <i>PREFON</i> o <i>CREF</i>	

* Desde 1.1.1994 se ha adherido a las federaciones *AGIRC* y *ARRCO*

FRANCIA
ESTRUCTURA GENERAL: II. TRABAJADORES AUTONOMOS

Categoría de trabajadores autónomos:	Primer escalón Seguridad Social	Segundo escalón Pensiones complementarias
Agricultores	Plan de seguros sociales (<i>MSA</i>)	Voluntarias, <i>COREVA</i>
Industria y comercio	Fondo especial <i>ORGANIC</i>	Prestación obligatoria a sobrevivientes + cobertura opcional
Artesanía	Fondo especial <i>CANCAVA</i>	Voluntaria + cobertura opcional
Profesiones liberales	Fondo especial <i>CNAVPL</i>	Obligatoria + cobertura opcional según la profesión
Abogados	Fondo especial <i>CNBF</i>	Obligatoria
Ministros de la iglesia	Fondo especial <i>CAMAVIC</i>	Ninguna

GRECIA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> - Plan general para asalariados y trabajadores autónomos urbanos, <i>IKA</i> - Plan general para el sector rural, <i>OGA</i> - Planes especiales (funcionarios civiles, etc.)
Segundo escalón Pensiones complementarias	OBLIGATORIAS:
	<i>IKA/TEAM</i> , trabajadores del sector privado en industria, comercio, servicios
	<i>NAT</i> , marinos
	<i>IKA/ETTEAM</i> , trabajadores del sector público, incluidos los bancarios
	Fondos auxiliares, asalariados o autónomos
	<i>OGA</i> , asalariados y autónomos agrarios
	Fondos de funcionarios civiles
	Fondos de previsión (solo un tanto alzado)
	VOLUNTARIAS:
	Asociaciones mutuas (según el Código Civil)
Contratos de seguro de grupo de una sola empresa	

IRLANDA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones universales no contributivas para todos los residentes (con comprobación de medios disponibles) - Pensiones de la seguridad social (contributivas) para asalariados y autónomos (sin comprobación de medios disponibles) - Pensiones profesionales (relacionadas con las ganancias) para ciertos trabajadores del sector público que están exentos de la cobertura del seguro social de pensión 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	VOLUNTARIAS:	
	Trabajadores del sector privado y del sector público comercial	Fondos de pensiones autoadministrados
		Contratos de seguro de grupo
	Trabajadores del sector público no comercial	Planes de jubilación del sector público (sistema de reparto)
	Trabajadores autónomos	Pensiones personales

ITALIA
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social ¹	Trabajadores del sector privado	Plan general (FPLD) gestionado por INPS y 8 planes especiales incluyendo el plan de pensiones de ejecutivos industriales (<i>Dirigenti</i>)
	Trabajadores del sector público	Planes especiales: Administración central, Administración local
	Trabajadores autónomos	14 planes especiales
Segundo escalón Pensiones complementarias	VOLUNTARIAS (Situación después del Decreto Ley 124/1993)	
	Trabajadores del sector privado	Fondos de una sola empresa, fondos de industria, fondos sectoriales ²
	VOLUNTARIAS (Situación después del Decreto Ley 124/1993)	
	Asalariados y autónomos	Fondos en funcionamiento antes del D-L 124/1993
		Fondos cerrados de pensiones, posteriores a 1993
Fondos abiertos de pensiones, posteriores a 1993		

Notas:

¹ Desde 1.1.1993, la legislación sobre seguro de pensiones del sector público se ha armonizado y unificado, con la obligación de mantener una gestión y contabilidad separadas para los planes existentes.

² Los fondos anteriores a 1993 se reglan por el sistema de reparto, de capitalización, de reservas contables o eran provistos directamente por la empresa. Las pensiones complementarias de los trabajadores públicos pertenecen a las prestaciones obligatorias.

LUXEMBURGO
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social ¹	<ul style="list-style-type: none"> - Planes generales para asalariados y autónomos (2 planes) - Planes de pensiones de trabajadores públicos - Fondo de pensiones de empleados del ferrocarril 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	VOLUNTARIAS	
	Trabajadores del sector privado	Compromiso directo de la empresa, con o sin reservas contables
		Contratos de seguro de grupo
Fondos de pensiones		

PAISES BAJOS
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social †	<ul style="list-style-type: none"> - Planes universales para todas las personas residentes en los Países Bajos: - Pensión de vejez (AOW) - Pensión de viudedad (AWB) - Pensión de invalidez (AAW) 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	OBLIGATORIAS:	
	Trabajadores del sector privado	Fondos de industria
	Funcionarios públicos	Fondos de pensiones de funcionarios civiles (ABP)
		Fondos de pensiones de funcionarios civiles (ABP)
	VOLUNTARIAS:	
	Trabajadores del sector privado	Fondos de una sola empresa
Fondos de industria		
Contratos de seguro de grupo		

PORTUGAL
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social †	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones universales no contributivas - Plan general de la seguridad social para asalariados y autónomos - Plan especial para trabajadores del campo - Planes especiales para categorías seleccionadas de trabajadores - Plan de pensiones de los funcionarios civiles 	
Segundo escalón Pensiones complementarias	VOLUNTARIAS	
	Trabajadores del sector privado	Fondos cerrados de pensiones
		Fondos abiertos de pensiones
		Asociaciones de prestaciones mutuas
Contratos de seguro, reservas contables *		

* No pueden optar a ventajas fiscales.

REINO UNIDO
Pensiones de primero y segundo escalón
ESTRUCTURA GENERAL

Primer escalón Seguridad Social ¹	Pensión universal contributiva de vejez (seguro nacional):	
Segundo escalón Pensiones complementarias	OBLIGATORIAS:	
	Trabajadores del sector privado	Plan público de pensiones relacionadas con las ganancias (SERPS) O:
		Pensión mínima garantizada mediante un plan de pensiones profesionales contratado externamente* O:
		Contribuciones mínimas a una pensión personal aprobada (contratada externamente)
	VOLUNTARIAS:	
	Trabajadores del sector privado y trabajadores autónomos	Plan de pensiones profesionales
		Contratos de seguro de grupo
Pensiones personales		
Contribuciones voluntarias adicionales (AVC)		

* Los empleados del sector público están acogidos a un plan de jubilación del servicio civil y por planes separados para trabajadores de las corporaciones públicas y autoridades locales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA. La Seguridad Social es —sin duda alguna— uno de los temas políticos *más representativos del siglo* que ahora termina. Sus instituciones todas —organizativas, asistenciales, financieras, gestoras...— mantienen todavía muchas de sus potencialidades en orden a la *renovación de los fundamentos del orden social y a la transformación de las costumbres y los modos de vida comunitarios.*

De ahí la *perplejidad e indecisiones* de las diferentes opciones políticas para asumir y orientar la reforma sistemática y profunda de esas instituciones.

SEGUNDA. Es cierto que la brusca interrupción del crecimiento económico ha *desdibujado el consenso social* sobre el que la Seguridad Social se ha expandido y ha madurado en el pasado. Pero en Europa no parece prosperar más iniciativa de cambio que la de *mero ajuste* de sus instituciones a los *datos circunstanciales de la economía* y a su rostro más en la sombra: el de la *dimensión real de las necesidades sociales* en cada momento.

TERCERA. En la *perspectiva política pura*, parece renovarse la idea originaria de que la Seguridad Social es un *extraordinario instrumento de supervivencia del régimen de economía liberal*; más aún, de que en ella reside la clave para hacer posible la convivencia entre los fundamentos del capitalismo y los principios que sustentan el ideal democrático.

En el *plano científico*, es unánime la apreciación de que la crisis de la Seguridad Social europea es, sobre todo, una *«crisis de crecimiento»*. Lo que equivale a admitir que se trata de una enfermedad incluso saludable, leve salvo complicaciones, y hasta razonablemente esperada.

CUARTA. Pero la Seguridad Social afronta también, aunque menos perceptible, una cierta *«crisis de conciencia»*. Sus reconocidos problemas de dimensión y adaptación se asocian ahora, después de algunos años de vacilaciones y reservas, a otros de naturaleza *política e ideológica*.

Gana fuerza la crítica a sus instituciones vinculada a la *«dudosa eficiencia del sector público»* en la *provisión de la protección social*. Se cuestiona, así, la característica más influyente y definitoria de cuantas

han acompañado el proceso evolutivo de la Seguridad Social en los años —los 60 y los 70— de su *«construcción exaltada»*.

QUINTA. Ese complicado diagnóstico conduce, inicialmente, a recomendar una terapia de *mera adaptación* de sus instituciones al cambio —por lo demás intensivo y previsiblemente duradero— de las circunstancias económicas y sociales; su reforma debe operar como un *«método de preservación dinámica»* del preciso modelo protector en presencia. Y, en concreto, debe abordar cuestiones menores de *organización y gestión* de sus servicios.

SEXTA. No es el anterior, empero, un pronóstico concluyente, sino incierto y reservado. Las expectativas de cambio a *medio plazo* de las condiciones socio-económicas alertan sobre *alteraciones estructurales*, antes que de circunstancias, en el desarrollo de las instituciones básicas de la convivencia comunitaria.

De ahí la fuerza y progresión de *planteamientos reformistas más radicales*, relacionados con la pretendida decadencia de ciertas concepciones ideológicas sobre las que el «Estado protector» descansa.

SEPTIMA. Las probabilidades de que se produzca el llamado el *«tercer viraje»* de la Seguridad Social dependen de la concreción en el futuro próximo de una larga serie de amenazas relacionadas con: las *dificultades del empleo* (consecuentes con la transformación de las estructuras de los mercados de trabajo); el *envejecimiento de la población* (y sus repercusiones sobre los costes sanitarios y en servicios sociales y en la financiación de las jubilaciones); la *renovación de las formas familiares* (que debilita su tradicional dedicación al cuidado de sus miembros enfermos, ancianos y menores); el *descontrol de la economía sumergida* (que debilita las finanzas y agiganta las dimensiones del fraude y abusos en la adquisición y la conservación del derecho a prestaciones); la complicada y plural fisonomía de los nuevos *movimientos migratorios* (tanto interiores como internacionales); la mayor *interdependencia de las economías* en espacios internacionales concretos; y la consolidación del naciente rechazo social a las *prácticas y modos burocráticos* de funcionamiento de los servicios públicos asistenciales.

OCTAVA. La *crisis del empleo* (dimensiones alarmantes de paro y progresión del empleo temporal) es, con mucho, la principal causa de renovación probable de los fundamentos de la Seguridad Social: hasta ahora, la relación laboral se mantiene como el esencial soporte de sus *finanzas y su organización institucional*.

Por el contrario, las repercusiones del *envejecimiento de la población* pueden compensarse con el progreso científico y técnico y sus efectos en la *producción*.

El *progreso tecnológico* prefigura la evolución de la Seguridad Social con mayor intensidad que la pérdida del pleno empleo y que la demografía.

NOVENA. En tanto las anteriores amenazas se concretan, la *reforma efectiva* de los sistemas nacionales europeos de Seguridad Social, y la de sus subsistemas de pensiones en concreto, se asume *cautelosamente y sin dramatismos*; consiste, por el momento, en la doble operación de *redimensionar sus prestaciones y reajustar sus estructuras organizativas, financieras y de gestión*.

Ambas pretensiones pasan en todas partes por una *«socialización»* relativa de la Seguridad Social; es decir: por un cierto *retroceso* de su actual componente estatal, acompañado del progreso en paralelo de *esquemas solidarios parciales* (de empresa, territoriales, corporativos...), de *fórmulas de gestión y administrativas abiertas*, e incluso de la aparición de una incipiente *diversidad de contenidos prestacionales optativos*.

DECIMA. Las *medidas destinadas a equilibrar los niveles de gastos e ingresos* se reconducen a estas tres categorías en todas partes: *reducir la cuantía de los derechos* (importes iniciales menores de las pensiones, exclusión de revalorizaciones y mejoras según índices predeterminados, eliminación de suplementos, revisión de las bases de cálculo o de sus porcentajes, imposición de niveles máximos a las prestaciones, establecimiento de «normas anti-cúmulo» para los casos de concurrencia de derechos, sometimiento de estos o de sus cuantías a prueba de ausencia de recursos...); *augmentar los ingresos* cargándolos en la cuenta de los Presupuestos Generales del Estado; y *convocar a colaboración a la iniciativa privada* (desviando parte de los regímenes

públicos de pensiones hacia los regímenes profesionales voluntarios o hacia el ahorro privado).

Las *medidas privatizadoras concretas* toman, a su vez, una doble dirección: la de expandir la *gestión privada* de los propios regímenes públicos de pensiones (según diversos modelos de colaboración); la de permitir *desafiliaciones opcionales* (individuales o colectivas) a esos mismos regímenes públicos, constituyendo otros de organización externa a los sistemas; y la de promocionar, incluso con fondos públicos, la creación y desarrollo de *regímenes de pensiones privadas complementarias* destinados a sustituir en todo o en parte los niveles de prestaciones públicas preexistentes.

UNDECIMA. Las políticas protectoras europeas asumen sus reformas proporcionándolas a la respectiva *desfiguración* (ultraprotectora o superpublicadora) resultante de la evolución reciente de sus sistemas.

Donde hubo *excesos asistencialistas* se procura directamente la reducción de prestaciones. Los países donde la publicación organizativa y gestora alcanzó grados mayores proceden a privatizar esos aspectos de la configuración de sus regímenes asistenciales.

Los ajustes reformistas son, así, coherentes con los excesos respectivos.

El *resultado global* del proceso de reformas aspira a producir las *convenientes limitaciones en las proporciones del sector público* de protección social, dejando *margen para la iniciativa privada* en una doble función: la *complementaria* de las prestaciones públicas básicas y la *gestora colaboradora* (o delegada) de esas mismas prestaciones obligatorias.

DUODECIMA. Al margen de la *armonización espontánea* que resulta de continuadas iniciativas unilaterales de sus Estados miembros, la UE dispone de un *proyecto compartido y estable* —no sujeto a la presión y las urgencias de la coyuntura— para asegurar la *«igualación en el progreso»* de las *condiciones de vida y trabajo de los ancianos*.

Ese proyecto, contenido en diversos documentos de origen supranacional, describen la preferencia europea por una jubilación: *Flexible* (o persona-

lizada); *Voluntaria* en cuanto a la opción por la edad de retiro, o para el retiro mismo siempre –naturalmente– que no exista una incapacidad sobrevenida vinculada a la edad o a otra circunstancia; *Progresiva* (o gradual); *Garantizada* (de modo que la Ley, e incluso los Poderes públicos, aseguren la percepción de las pensiones causadas –básicas y complementarias libres– en los supuestos de insolvencia de sus responsables inmediatos); *Generalizada* o universalista (es decir, asistida o pensionada con independencia del carácter de contribuyente o no del anciano al sistema de Seguridad Social aplicable); *Compleja* o plural (constituida por elementos interdependientes de alcance respectivamente básico y complementario, de origen público y privado, de formación obligatoria o voluntaria); *Informada* o consciente (precedida de una fase de «preparación» al retiro); *Independiente* o autónoma (centrada en las necesidades y condiciones de vida de los ancianos), en el marco de una política social general, y que sólo en las dosis razonables condicione el retiro a opciones políticas conexas relacionadas con el empleo, o con los problemas de impulso o transformación industrial); *Participativa* (tanto en lo referente a la programación y desarrollo de los servicios sociales complementarios y, en general, en cuanto a la participación de los ancianos en todas las decisiones que les conciernen, como en lo relativo al mantenimiento de algunas actividades profesionales, supuesto el alto significado del trabajo en las Sociedades contemporáneas, la evolución demográfica y la posibilidad de ajustar el coste y la cuantía de las pensiones individuales a las consecuencias de esa compatibilidad); e *Internacionalmente uniforme* (con objeto de «igualar en el progreso» las condiciones de vida y trabajo de todos los ciudadanos europeos, y facilitar la superación de los efectos negativos que las actuales diferentes reglamentaciones sociales producen en la concurrencia de las empresas en el Gran Mercado).

DECIMOTERCERA. Todo lo anterior (perplejidad política, resistencias sociales, fluidez de opciones, modestia reformista...) resulta claro ante el *panorama europeo*; lo resulta también a la vista de los *años recientes de la Seguridad Social española*. Y, muy en concreto, ante la lectura del «Pacto Parlamentario de Toledo». Después de un larguísimo proceso (más de quince años) de tanteos, intentos formales y medidas reformistas circunstanciales, este

documento final equivale –pura y simplemente– al *reconocimiento y aceptación de las dificultades* de esa empresa, y al compromiso de *sustraerla al debate social*. (Quizá para hacerla posible en su formulación más extrema.)

Del contenido del «Pacto» se obtienen sólo *tres ideas básicas* poco originales (y nada precisas), aunque en todo coherentes con lo que lleva haciéndose en estos años pasados: Reducir los *importes iniciales* de las pensiones y *retrasar el acceso* a sus beneficios (tomando en cuenta para tal fin un número mayor de años en el cálculo de la base reguladora y estimulando el retiro aplazado); Profundizar en un *modelo organizativo mixto* de la protección (público para las «pensiones mínimas» básicas, y privado –al menos en parte– para las «sustitutorias de rentas» o profesionales); y Trasvasar al *sector privado* (entidades de seguros y financieras, y mutualidades de previsión social), parte de las tareas que cubren las pensiones públicas actuales concediéndoles *la organización y la gestión* del sector complementario así recrecido, y dotándole de importantes *fondos públicos* (vía gastos fiscales, sobre todo) para la realización de esa tarea.

Aunque el «Pacto de Toledo» nada dice al respecto, cabe prever una *cuarta línea* de reforma básica, que sería continuación de medidas gestoras muy recientes: la de ampliar el número de *ramas de prestaciones públicas* susceptibles de gestión privada colaboradora, ampliando asimismo la relación de *entidades privadas autorizadas* para esa colaboración.

No hay en sus páginas, por último, referencia alguna al mencionado *esquema reformista global europeo*, sino sólo a alguno de sus elementos.

DECIMOCUARTA. El mayor acierto comparado de la política española de reformas es de *índole formal*. Pocos países europeos han *acompañado* el cambio de sus sistemas protectores a las *previsiones periódicas* (contenidas en los Presupuestos Generales del Estado) acerca de la economía y las finanzas públicas.

España es, en efecto, quien primero y del modo más completo ha sometido a la Seguridad Social y su crecimiento a los *medios de control financiero ordinarios del Estado*. Pero, sobre todo, es insólita su

decisión de incorporar la Seguridad Social a los *Presupuestos Generales del Estado para su aprobación conjunta en las Cortes*.

En virtud de esa última decisión, la *cuantía y orientación* de los gastos en prestaciones sociales, así como las *correcciones anuales* que a esa cuantía y orientación convengan, se *definen y aprueban* por las Cortes Generales, quien los valora y ajusta en el *marco general* de actividad económica del Estado.

No es nada frecuente, en fin, distinguir en el paisaje europeo otro país donde el *Parlamento* decida los gastos de la Seguridad Social, donde la *Intervención General del Estado* disponga de competencias fiscalizadoras inmediatas sobre la ejecución de esos gastos y, en fin, donde actúe la presencia vigilante del *Tribunal de Cuentas*.

DECIMOQUINTA. La *acción reductora* ha sido constante y profunda. De ella ha dependido en gran medida la contención del gasto social, su mínima progresión y su influencia menor en las cifras alarmantes del déficit público.

Desde luego, la Seguridad Social es un *agente o protagonista económico* de la máxima relevancia, capaz de interferir poderosamente en la marcha de la economía nacional y en sus resultados. Sin embargo, cabe destacar que el gasto social español está *por debajo de la media* de los países de la Unión Europea, donde se sitúa en cotas próximas a las de Portugal, Grecia e Irlanda. Equivale aproximadamente a *2/3 de esa media europea*.

Según datos del SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), publicados en 1994, los *gastos corrientes de protección social* el año 1992 representaron un promedio del 27'1% del PIB a precios de mercado. En ese mismo año, el porcentaje de España era del 22'5% (es decir, el 83% del *promedio comunitario*). Estimando las diferencias en Paridad de Poder de Compra por habitante a precios de mercado, se observa que España, en 1992, no había alcanzado aún el promedio europeo de 1980.

En la rama concreta de *pensiones*, se comprueba cómo la pensión media de jubilación del Régimen General a finales de 1990 equivalía a poco más del cuarenta y cinco por ciento del salario medio de

los trabajadores de la industria y los servicios, que son quienes precisamente componen ese mismo Régimen General.

DECIMOSEXTA. La relación de las principales *medidas reductoras* de prestaciones explica por sí misma la importancia de su repercusión en el control del gasto social y en la conservación del equilibrio económico-financiero de la Seguridad Social: Las pensiones públicas básicas se han visto *intensamente recortadas* a partir de 1985 con la aplicación de cuatro medidas: modificación de la *base de cálculo* (que ha reducido en más del 12% sus importes iniciales), establecimiento de un *límite para el crecimiento anual de los salarios de cotización* para los trabajadores con edades próximas a la de retiro, establecimiento de un *tope máximo* distinto al que razonablemente resulta del tope de cotizaciones preexistente, y aplicación de ese tope a los casos de *acumulación de pensiones*, desatendiendo el hecho de que cada una de ellas por separado se debe a aseguramientos obligatorios independientes, sometidos además individualizadamente al tope de cotizaciones máximo; El acceso a las pensiones públicas se ha dificultado severamente mediante la *ampliación en un tercio de los períodos de «carencia» o «espera»* (períodos de cotización previos a la fecha de causar la pensión); La *legislación que eximía de tributación* a las prestaciones se ha derogado, casi en plenitud, con la inmediata consecuencia de la reducción de la cuantía real de éstas; Se ha dispuesto una larga lista de *medicamentos excluidos* de la prestación sanitaria pública básica, incrementando hasta porcentajes inauditos (nada menos que el 40%) la participación de los beneficiarios en el *coste de las prestaciones farmacéuticas no excluidas* de dispensación; Se han aplicado restricciones continuadas en la extensión e intensidad de las prestaciones por desempleo (sólo en los últimos doce meses ha descendido en un 21'8% la relación de personas protegidas); Se han reducido tanto la cuantía como la duración de las prestaciones económicas por *incapacidad temporal*; A partir de un Real Decreto de 1984 existe una sensible agravación en las posibilidades de acceso y las condiciones de permanencia en la situación de pensionista de *invalidez*; Ha habido una más que notable limitación de los beneficios de *protección familiar*, al suprimirse las asignaciones por cónyuge a cargo de todos los asegurados cotizantes, excepto de los de rentas infi-

mas; Se ha decidido la exclusión de protección por la Seguridad Social de ciertas contingencias (incapacidad temporal, desempleo y ciertos servicios sociales) de los trabajadores con *contrato de aprendizaje*, así como la reducción en la intensidad protectora de los titulares de otras modalidades contractuales de *fomento del empleo*. (El caso más reciente afecta a los *aprendices y a los contratados a tiempo parcial con escasa ocupación* —menos de 12 horas semanales o menos de 48 horas al mes—; sólo tienen prestaciones por maternidad, pensiones y riesgos profesionales y sanitarias. Los aprendices incluso están excluidos de pensiones).

DECIMOSEPTIMA. Indirectamente, todas las anteriores medidas, o la mayoría de ellas, reconduce hacia fórmulas privadas parte de la anterior estructura pública de Seguridad Social precedente. Junto a ellas, las más significativas *medidas privatizadoras directas* (o inmediatas) han sido éstas: La protección social, antes obligatoria y forzosamente solidaria de los trabajadores autónomos, se ha hecho ahora *parcialmente voluntaria* (las prestaciones por incapacidad temporal han entrado, desde 1994, en un modelo asegurativo de «desafiliación opcional»); Se han cedido a la iniciativa privada *nuevos campos de colaboración gestora* (todo el sector público productivo y administrativo, exceptuado hasta 1990 de esa posibilidad); se ha permitido que dicha colaboración privada se extienda a *nuevas ramas de prestaciones* (es el caso de la incapacidad temporal derivada de riesgo común); y se ha ampliado la lista de *gestores privados autorizados* para esa colaboración (entidades de previsión social); Se ha *privatizado en gran parte la rama de prestaciones dinerarias del «Seguro de Enfermedad»*, responsabilizando a las empresas de la protección por incapacidad temporal de los quince primeros días de baja (hay que anotar que un alto porcentaje de los procesos de enfermedad atendidos no alcanzan los quince días de duración); Se ha consolidado y extendido el «*autoseguro de empresa*», en virtud del cual cabe exceptuar parcialmente de aseguramiento obligatorio a grandes grupos de trabajadores (generalmente los dependientes de las grandes empresas). (A diferencia de la modalidad de «colaboración privada en la gestión», y pese a calificarse legalmente como tal, el «autoseguro» consiste en una modalidad técnica de «desafiliación opcional» o de exclusión del seguro obligatorio); Ha sido creada, en fin, la figura estelar

de los «*planes y fondos de pensiones privados*», dotándoles de un *régimen fiscal comparativamente* muy favorable, y «proponiéndolos» oficialmente a los ciudadanos como *alternativa parcial* de los regímenes de pensiones públicas, además de su complemento ideal.

DECIMOCTAVA. Condicionado por su ambición reductora y despublicadora, el reformismo español ha *descuidado* los aspectos finalistas y más duraderos de las instituciones protectoras; aquellos en los que muy precisamente se proyecta el futuro de la jubilación en Europa.

En lo relativo a las *pensiones públicas contributivas* aún sigue vivo e *influyente* el régimen jurídico y material nacido de la *Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963*.

Los siguientes son los *aspectos críticos más evidentes* de esa exagerada *estabilidad* institucional que ha sobrevivido al cambio de régimen político, a la renovación constitucional, a las transformaciones sociales y económicas que han acompañado a las crisis productiva y de empleo y a la «modernización» (la internacionalización) de nuestra economía:

1.º Contrariando incluso las previsiones y mandatos de la Ley de Bases de 1963, no existe uno, sino *varios sistemas de pensiones públicas* no enlazados convenientemente entre sí en sus respectivos aspectos sustantivos (legislativo, organizativo, financiero, gestor). Esa pluralidad institucional dificulta gravemente el conocimiento exacto de la extensión y coste cabales de la política protectora aplicada y, desde luego, produce disfunciones e inaplicaciones de principios de ordenación básicos, como el de igualdad. La toma de posición del «Pacto de Toledo» contra la pluralidad de regímenes internos del sistema de Seguridad Social debe alcanzar, pues, y sobre todo, a la *pluralidad de sistemas* en presencia);

2.º La despreocupación del legislador por las numerosas interdependencias e implicaciones entre los diferentes regímenes y sistemas impide una *política global* de atención a los ancianos. Sin la contemplación de tales relaciones recíprocas es difícil encontrar solución a la mayoría de los *problemas de ineficiencia* que afectan a tales regímenes y sistemas: problemas de *competencia institucional* (que exigen definir los cometidos de los diferentes Po-

deres públicos de ámbito distinto en la planificación y en la ejecución de la atención a los ancianos), de *relación y equilibrio* entre ramas, y de *adaptabilidad* de todas ellas como conjunto a las nuevas realidades demográficas, de estructura y composición de las familias, y de empleo que se avecinan;

3.º Consecuente con lo anterior, la *regulación plural de la edad jubilatoria* permite la convivencia de:

– jubilaciones *forzosas* (funcionarios públicos y empleados privados sometidos a determinados Convenios colectivos) y *voluntarias*;

– *anticipadas sin justificación* objetiva permanente (prolongadas situaciones transitorias) y *rígidas* pese a la existencia de razones objetivas indiscutibles (las previstas y no desarrolladas reglamentariamente para trabajos penosos, tóxicos e insalubres en la Ley de Seguridad Social);

– *flexibles e inflexibles* (señalados uno u otro carácter sólo en razón al régimen aplicable);

– de *anticipación imposible* pese a la pérdida individualizada de empleo en edad avanzada y de *anticipación impuesta* en casos semejantes aunque de incidencia masiva o plural a través de normas de reconversión industrial y reindustrialización;

4.º Por otra parte, el *retraso voluntario en la jubilación* –que no es legalmente posible para todos los asegurados– no dispone de ventajas, sino más bien de desventajas para quien lo asume. La iniciativa del «Pacto de Toledo» consistente en *exceptuar del pago de cuotas* a quienes den empleo a estos trabajadores mayores reteniendo el pago de las pensiones debidas a estos últimos, sólo parece ofrecer ventajas indudables a las empresas y, en todo caso, implica un *trato desigual* por razón de edad que puede comprometer la evolución y condiciones del mercado de trabajo;

5.º Pueden ser fácilmente detectadas causas de origen normativo de las que resulta que la *jubilación parcial* haya sido un absoluto fracaso entre nosotros. Lo probable es que los defectos haya que buscarlos en la *doble finalidad* de las disposiciones que la regulan, y más exactamente, en su preferen-

cia por las urgencias de la política de empleo, antes que por los *derechos e intereses de los ancianos*;

6.º Más difícil resulta conocer las causas que han impedido hasta ahora el *desarrollo reglamentario general del art. 154, núm. 2, de la Ley General de la Seguridad Social*; y si esas causas son insuperables. Lo más probable es que todo obedezca a la pereza del legislador, supuestas las dificultades técnicas que la tarea implica;

7.º Conviene resolver también la procedencia de los límites que impiden la aplicación de muchas de las instituciones flexibilizadoras de la jubilación entre los *trabajadores del sector público*.

8.º La *voluntariedad* de la jubilación, sin embargo, es un tema menos conflictivo, e indiscutido en España salvo para algunos sectores y en ciertas etapas de desarrollo de la legislación al respecto. Su armonización debe abordar las dificultades para su aplicabilidad a los colectivos excluidos, y a los incentivos o los obstáculos que respectivamente se oponen tanto a la anticipación como al retiro más allá de la edad normal establecida;

9.º La falta de correspondencia en la *concepción legal* de las distintas modalidades de pensiones permite la definición de *mínimos de subsistencia* diferentes para las contributivas y las no contributivas, en flagrante contradicción con la identidad de funciones de ambas.

10.º Asimismo, la expresada falta de correspondencia conduce a la existencia conjunta de *topes de cotización máximos* aplicados de modo independiente por cada régimen y sistema, y a la aceptación de *una sola pensión máxima* cuando se causan en más de uno de tales regímenes;

11.º La regla de la *incompatibilidad de la pensión con otros ingresos procedentes del trabajo*, justificada quizá en los primeros años de vigencia de los regímenes (inexistencia de alarmas demográficas), se ha mantenido rigidamente después, y lo ha hecho con algunas excepciones comparativamente incomprensibles (alguna de esas excepciones es muy reciente, y claramente privilegiada –y hasta ilegal– en los términos en los que ha sido concedida). Esa circunstancia, por otra parte, presiona negativamente sobre el coste global de las pensiones, que

de otro modo podrían reducirse temporalmente, como sucede en el marco de ciertas legislaciones foráneas;

12.º La creación de la nueva rama de pensiones no contributivas no ha sido aprovechada —probablemente por la inexistencia de una visión global o integrada de los medios disponibles para la atención de los ancianos— para absorber en ella, suprimiéndolas de la rama de las contributivas, las denominadas «*pensiones en favor de familiares*» (padres y abuelos y otros, generalmente incapacitados o de edad) que no existen con este carácter en el panorama europeo. La reconducción hacia el pilar o nivel de pensiones no contributivas de estas ahora contributivas «en favor de familiares» habría sido una decisión más que consecuente con la nueva estructura de las pensiones.

13.º Del mismo modo, los *complementos de pensión por cónyuge a cargo*, de claro *matiz discriminatorio*, habrían encajado con plena coherencia en esa misma nueva modalidad de pensiones no contributivas; lo cual, por cierto, propone un excursus sobre los defectos de ordenación de los derechos de pensión de las *parejas separadas o divorciadas*, y aun de las *parejas de hecho*;

14.º La nueva legalidad aprobada para regular los regímenes complementarios se ha desentendido de mayores precisiones en orden a *estimular y premiar la concordancia* o correspondencia de tales regímenes con los básicos a los que complementan, y a la *coordinación entre sí* de tales regímenes complementarios. Esa actitud ha dañado la eficacia social de los regímenes de previsión complementaria, que tropiezan con la inesperada *rigidez* de los regímenes básicos para ser complementados.

DECIMONOVENA. En sintonía con el panorama exterior, y apoyada en una legítima valoración de los mandatos constitucionales, el legislador español ha procurado en estos años *reequilibrar* las funciones de las pensiones obligatorias básicas —contributivas y no contributivas— y las complementarias voluntarias. Para ese nuevo equilibrio, la legislación ordinaria define vías de acción diversas: La *absorción* por la Seguridad Social institucional de parte de los contenidos pensionísticos tradicionales de la institución paralela de la *Asistencia pública* (en esa línea

la Ley de Pensiones No Contributivas prevé la *desaparición por atrofia* —efecto después acelerado por posteriores Leyes de Presupuestos— de las pensiones de vejez e invalidez del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social, y de las pensiones asistenciales por ancianidad minusválida); y la *cesión controlada* a la iniciativa privada, por parte de la Seguridad Social obligatoria, de algunos palmos de su propio terreno (así, por ejemplo, los que resultan de la reducción de los importes iniciales de las pensiones públicas, o los que traen su origen del reciente establecimiento de «topes máximos» de pensiones, y de las nuevas normas «anticúmulo»).

VIGESIMA. La creación de las llamadas *Pensiones públicas No Contributivas* tiene una doble explicación: material la primera, y de naturaleza formal la segunda.

Se trata, en primer lugar, de dar respuesta a las *urgencias sociales provocadas por la duración y la intensidad de la crisis económica*. La multiplicación de los *no asegurados* (los altos porcentajes de trabajadores por cuenta ajena y propia dependientes de la «economía sumergida»), de los *infraasegurados* (los numerosos colectivos de asegurados intermitentes y de asegurados parciales por razón de la fragilidad de sus empleos) y de los *inasegurables* (los crecientes contingentes de pobres y marginados que «viven fuera o en la frontera misma de la economía de mercado») es, probablemente, una secuela duradera de la prolongada crisis económica.

En esas circunstancias, la Seguridad Social no contributiva se ofrece como la *principal respuesta posible* a la marginación y la indigencia que acompañan, en las actuales sociedades productivistas en transición, al *paro masivo*, al *empleo irregular* y a la *precariedad del trabajo*.

Por otra parte, esta modalidad de pensiones es una respuesta de urgencia a la *propia crisis económico-financiera de la Seguridad Social contributiva o asegurativa*: la disminución de sus cotizantes, debida a la crisis de empleo, coincide con el incremento de sus beneficiarios (desempleados, jubilados anticipados...), lo que obliga a *endurecer* los requisitos que condicionan el acceso a la conservación de sus derechos.

La política gubernamental destinada a resolver esa crisis financiera interna ha tenido como efecto inmediato la *expulsión de la protección contributiva* de un contingente numeroso de necesitados sociales. Ante los efectos y las reacciones frente a esa generalizada reducción de los niveles de protección social contributivos o asegurativos, se ha hecho necesario combinar tales reducciones con la creación o la renovación de prestaciones no contributivas, dadas sus características de coste y financieras comparadas (importes mínimos o de subsistencia de sus prestaciones, carácter periódicamente revisable de la concesión de éstas, sometimiento de la protección a la «prueba de necesidad» o «condición de recursos», financiación fiscal...).

La *explicación formal* de la creación de las Pensiones No Contributivas es sencilla: reside en la necesidad de origen constitucional de «*universalizar*», dándole la máxima amplitud subjetiva, a la *Seguridad Social institucional*. Su realización no era posible reforzando las pensiones asistenciales de las Comunidades Autónomas, ya que éstas son de exclusiva competencia de la Comunidad respectiva, y la Seguridad Social es una competencia estatal sólo parcialmente compartida.

VIGESIMOPRIMERA. El establecimiento de las modalidades no contributivas de pensiones de la Seguridad Social puede provocar una *modificación en los contenidos prestacionales de la Asistencia social o pública*. Garantizadas universalmente las ayudas económicas para la vejez y la minusvalía por la Seguridad Social, los nuevos cometidos de la Asistencia Social pasarían a ser —como lo son ya en algunos países— los siguientes: concesión de suplementos en dinero para la mejora de esas mismas prestaciones otorgadas por la Seguridad Social; concesión de asistencia complementaria en forma de servicios sociales diversos; y concesión de ayudas económicas para la compensación de riesgos o necesidades sociales no tipificadas.

Por otra parte, al tiempo que la Seguridad Social se «universaliza», la *Asistencia pública* deberá tender a reducir su ámbito solidario, concentrándose en el marco local, provincial o regional.

Así, las nuevas pensiones no contributivas pueden resolver de una vez por todas la vieja cuestión

constitucional pendiente de compaginar y articular eficazmente una *protección social general* (la Seguridad Social universal y financiera y organizativamente centralizada), con una *protección social particular o especial* (la Asistencia Social regional de solidaridad limitada).

Es esa una cuestión de la mayor trascendencia en la renovación y racionalización de la protección social total española.

VIGESIMOSEGUNDA. La *regulación positiva* de la modalidad «no contributiva» de pensiones presenta *cuatro defectos* que, probablemente, puedan resolverse en el futuro, una vez consolidadas.

En primer lugar, no se satisface en su regulación el *principio constitucional de suficiencia* (o, lo que es lo mismo, de objetivación en el señalamiento de los «niveles mínimos de subsistencia» que deben ser atendidos). Por el contrario, *su cuantía se fija libre y descomprometidamente* por el legislador, quien decide conforme a un criterio de circunstancias. (No obsta a esa valoración su posterior revalorización automática según índices predeterminados, ya que ésta resulta cuestionada desde el inicio al operar sobre importes no objetivados).

Tampoco satisface el principio de *igualdad* en la determinación de los valores mínimos de subsistencia: la pensión mínima de subsistencia es mayor para los trabajadores (pensiones contributivas) que la fijada para los no activos (no contribuyentes). Y, lo que es más grave, ambas (los suplementos por mínimos de las pensiones contributivas y las pensiones no contributivas) se *financian con fondos de un mismo origen: los Presupuestos Generales del Estado*. (En consecuencia, los actuales complementos por mínimos de las pensiones contributivas deberían desaparecer como tales, y sustituirse por la diferencia existente entre la cuantía de la pensión contributiva individual y la fijada para las no contributivas, de ser esta última superior. O, alternativamente, deberían financiarse con recursos contributivos —con cuotas— en su plenitud, es decir, a partir de la solidaridad profesional parcial, y no de los recursos generales del Estado).

Por otra parte, desaprovecha la oportunidad de progresar en el principio de *indiscriminación de los sexos* en materia de pensiones, suprimiendo radi-

calmente los denominados *suplementos por cónyuge a cargo* de las pensiones contributivas y sustituyéndolos por el reconocimiento de pensiones no contributivas, de cuantía reducida, de derecho propio a tales cónyuges. (Porque, sin duda, esta alternativa ofrecería un *doble progreso* con respecto a la situación presente: la erradicación de una discriminación legal indirecta de las mujeres, que suelen ser, masivamente, el «cónyuge a cargo» que origina el derecho a complemento en favor de su consorte masculino); y la incorporación de la noción de los derechos de pensión propios, y no meramente derivados o indirectos de los derechos de sus consortes, de las amas de casa y otras categorías semejantes de beneficiarios).

Por último, el *sistema dual de valoración de incapacidades* para obtener las pensiones contributivas y no contributivas resulta también *discriminatorio* y carente de razón objetiva (obedece a un impulso conservador que, de hecho, implica un «lastre histórico» progresivamente inasumible). La solución probable consistiría en extender a las pensiones contributivas el método de estimación aplicado a las no contributivas, supuesta su indudable *mayor precisión, técnica más depurada y completa y resistencia frente al fraude*. (Conviene anotar la importancia de este comentario en relación con la *protección de los ancianos*, por cuanto nuestro subsistema de pensiones *congela* a los inválidos pensionados en la situación de tales, no permitiendo la *transformación de sus derechos* en los propios de la vejez una vez alcanzada la edad prescrita).

VIGESIMOTERCERA. El legislador ha establecido también unas bases suficientes sobre las que la iniciativa privada y la negociación colectiva pueden, para lo sucesivo, *constituir libremente un sistema complementario de previsión social*, homólogo al de otros países europeos.

Pero esa política se ha desarrollado con una *doble limitación*: la que ha supuesto la *asincronía* de sus medidas principales, asumidas en tiempos distintos y en un orden de sucesión inapropiado; y la que origina su *dependencia excesiva* con respecto a los objetivos generales de la política económica.

El *desorden reformista* se ha debido, sobre todo, a la ausencia de consenso social. Pero esa falta de

apoyos sociales trae causa, a su vez, de la *inespecificidad sobrevenida de lo social* en el desarrollo de la política protectora, tanto básica como complementaria. No parece muy *oportuno*, en efecto, implantar con detalle un nuevo esquema de prestaciones complementarias sin antes haber definido los términos de la reforma pretendida para el sistema obligatorio, que es su *presupuesto necesario* y cuyos caracteres han de condicionar inevitablemente los de su complemento.

Todas esas limitaciones explican la existencia de algunos *puntos oscuros* en el proceso de cambios: carencias, contradicciones, excesos... De ellos, los más graves son estos: la ausencia de métodos eficaces de *integración* entre los regímenes legales de base y los complementarios voluntarios; el defecto de *coordinación* legalmente impuesta entre los propios regímenes libres; las *discriminaciones* establecidas en materia de previsión voluntaria según cual sea la naturaleza (lucrativa o no lucrativa) de sus gestoras; las *desigualdades* derivadas de la adscripción profesional (sector privado o sector público) de sus destinatarios; y, en fin, la *insuficiente garantía* de sus prestaciones, en los términos impuestos por el Derecho europeo comunitario.

VIGESIMOCUARTA. El artículo 41 de la Constitución integra a los regímenes privados en la Seguridad Social institucional, con la misma naturaleza social y protectora que se atribuye a los regímenes públicos obligatorios, con los que forma un todo funcional.

A pesar de ello, la interpretación vigente la incluye de forma prioritaria como *instrumento de política económica*, distorsionando por tanto su aportación fundamental de obtener una cobertura digna de las rentas de sustitución de los ancianos.

VIGESIMOQUINTA. El punto de arranque del desarrollo normativo de los sistemas privados de pensiones, con sustento en el citado artículo 41 de la Constitución, fue la *Ley 33/1984 de 2 de Agosto, sobre ordenación del seguro privado*, cuando expone en su artículo 2.d que se consideran operaciones sometida a los preceptos de la Ley las operaciones de gestión de *fondos colectivos de jubilación asegurados* y en el artículo 2 bis como operación permitida la administración de *dichos fondos de jubilación* bajo

el supuesto de la *no existencia de la garantía del aseguramiento* y se remite a la futura regulación de planes y fondos de pensiones.

VIGESIMOSEXTA. La regulación en España de los distintos sistemas que regulan la previsión social privada es *diversa y dispersa*, manifestada a través de las diferentes figuras normativas, todas ellas *suspectadas* a la normativa de los *sistemas financieros*.

La *referencia internacional* es determinante en este desarrollo, donde los procesos de *armonizaciones forzadas* suponen el paso previo o presupuesto de partida de los fenómenos de convergencia dentro del espacio de la Unión Europea.

VIGESIMOSEPTIMA. Dentro de la estructura configurativa de los sistemas de previsión, tanto públicos como privados, en el seno de la Unión Europea y tomando como referencia la conocida teoría de los tres pilares, los sistemas privados no cabe sino entenderlos como *complementarios* de los sistemas públicos de Seguridad Social, sin excluir en un futuro desarrollo la *colaboración* de la iniciativa privada en la gestión y organización de aquéllos.

La condición de regímenes complementarios no impide en países de la Unión Europea su aplicación como sistemas *obligatorios y/o voluntarios*. Asimismo, se destaca su esencia de ahorro individualizado y capitalización frente al de reparto y redistribución.

VIGESIMOCTAVA. España se encuentra encuadrada en el *seno de la Unión Europea* y, por tanto, inmersa en el desarrollo de un proceso evolutivo de los derechos de los trabajadores, con respecto al Tratado de Roma, las Carta Social Europea de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores y al Protocolo de Política Social de la Conferencia de Maastricht de 1991, que configuran un modelo público de Seguridad Social.

Igualmente, no puede entenderse el proceso futuro de evolución de los sistemas privados de pensiones sin el camino trazado por las *directivas comunitarias* que provienen de Bruselas, tanto las tres directivas de seguros de vida, como las recomendaciones referentes a fondos de pensiones, una vez descartada la elaboración de una directiva en 1994, que marcan la tendencia del modelo previsional de

la Unión Europea, reflejado en los objetivos de *liberalización* de prestación de servicios, de movimientos de capitales y de circulación de trabajadores.

Asimismo, normas referentes a trabajo a tiempo parcial, expatriados y las resoluciones del *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* referentes a discriminación sexual, como el famoso caso *Barber*, que estableció la interpretación del artículo 119 del Tratado de Roma referente al principio de igualdad de paga entre hombres y mujeres, no deben obviarse, máxime cuando la Unión Europea camina hacia el denominado Mercado Unico.

VIGESIMONOVENA. Analizando la problemática de los sistemas privados de previsión en España, debe procederse a reformas legislativas en tres grandes campos de actuación cuyo objetivo común sea el cumplimiento del *principio de neutralidad* o no discriminación entre diferentes instrumentos con idéntica finalidad, entendido éste como la neutralidad entre consumo presente y consumo futuro.

Existe una segunda acepción de neutralidad fiscal y es la referente a la tributación de los diferentes *tipos de ahorro*. La neutralidad exige que las diferentes formas de ahorro deban gravarse de la misma forma, independientemente de su finalidad, pero no es ésta la política seguida por los países de la Unión Europea, que priman los sistemas privados de pensiones sobre las demás formas de ahorro. Básicamente son dos los argumentos que se manejan. Por un lado, para evitar la falta de previsión de los individuos para cubrir unas necesidades lejanas en el tiempo como son las pensiones de jubilación, por lo que el estado intenta dirigir el sentido de previsión individual vía incentivos fiscales. En segundo lugar, para evitar la presión sobre los sistemas públicos si el individuo no ahorra para su vejez y es el Estado el que tiene que asumir esas cargas sociales.

En concreto, las reformas legislativas deben enfocarse a una *regulación homogénea de la normativa* que gobierna los diferentes sistemas privados (planes de pensiones, seguros, mutualidades, ...), una amplia *reforma fiscal* coherente con las tendencias de la Unión Europea y, por extensión, una equipaa-

ración entre las *diferentes normas contables* que afectan a los diferentes sistemas.

TRIGESIMA. En España la regulación de los sistemas privados de previsión es diferente según el instrumento utilizado para la cobertura de los compromisos de pensiones. Instrumentos con idéntica finalidad aparecen regulados por normas distintas, con diferentes requisitos contractuales, fiscales y contables. Es necesaria una homogeneización en su tratamiento, en las normas reguladoras de los diferentes sistemas, que deben responder al *corolario básico* de que sistemas diferentes pero con idénticos requisitos de configuración deben tener un tratamiento común. Surgiría de esta forma, a semejanza del sistema anglosajón, el concepto de «*plan cualificado*», donde como contrapartida de unos rígidos requisitos de funcionamiento, cuya finalidad no es sino garantizar la prestación comprometida, se verían *incentivados*, principalmente vía fiscalidad, con relación a otras formas de previsión privada. Este aspecto tiene su máxima expresión en Gran Bretaña, donde los incentivos fiscales se otorgan a aquellos instrumentos que cumplen los requisitos establecidos en las leyes fiscales, con aprobación expresa de un organismo que controla los diferentes requisitos. Por el contrario, en España se incentivan los planes de pensiones en detrimento de los restantes sistemas de previsión.

El proyecto de Ley de Supervisión de los Seguros privados, que supone una reconfiguración de las reglas del juego de la previsión social complementaria de carácter privado, avanza en una dirección contraria a lo expuesto anteriormente y en clara asimetría con las tendencias de la Unión Europea.

TRIGESIMOPRIMERA. Con el fin de *salvaguardar los derechos* de los partícipes y en línea con el artículo 8 de la Directiva 80/987/CEE, específicamente dirigido a la protección de los derechos de los trabajadores por compromisos por pensiones en caso de insolvencia del empresario, *los planes cualificados* deben estar regidos por los *siguientes principios fundamentales*: no discriminación entre partícipes, financiación mediante sistemas de capitalización, irrevocabilidad de aportaciones, atribución de derechos económicos a favor del trabajador, existencia de una comisión de control del sistema,

y establecimiento de un límite máximo de aportaciones o prestaciones.

TRIGESIMOSEGUNDA. El proceso catalizador de las planes cualificados se realizaría mediante una *reforma fiscal* consistente en el *mantenimiento* para la figura de los planes de pensiones y *extensión* al resto de dichos sistemas privados de un esquema de tributación sobre gastos con exención de las aportaciones y los rendimientos generados y tributación de las prestaciones. Este sistema es el más frecuente en los países de la OCDE y permite elegir entre el pago inmediato del impuesto o el aplazamiento hasta el momento de percibir las prestaciones, pues consumo presente y futuro siguen un mismo esquema de imposición fiscal.

TRIGESIMOTERCERA. Las reformas básicas de los sistemas privados relativas a aportaciones y prestaciones se orientarían al establecimiento para los *planes cualificados* a) de aportación definida de un máximo anual de aportación superior al actualmente vigente de 750.000 pesetas anuales por partícipe y otro inferior de deducción fiscal, de forma que fuera posible realizar aportaciones en exceso del límite absoluto de aportación; b) de prestación definida de un límite de prestación máxima a percibir y no de un límite de aportaciones como actualmente ocurre, de manera que se pudiera financiar la totalidad de la prestación y c) de liquidez de los derechos consolidados en caso de circunstancias graves objetivadas por ley, como desempleo, enfermedades graves, etc, con la correspondiente penalización fiscal y tributación similar a las prestaciones.

Con relación a los *sistemas no cualificados*, permitir una total flexibilidad y ausencia de requisitos rígidos y, por tanto, ausencia de incentivos fiscales, a semejanza de los sistemas alternativos actuales.

TRIGESIMOCUARTA. El *proceso homogeneizador de normas contables* tendría como objetivo corregir la situación actual de distinto tratamiento contable de los diferentes sistemas, pues no parece adecuado que los fondos internos de previsión se encuentren regulados genéricamente por el Plan General de Contabilidad de 1990, que los relativos a empresas pertenecientes al sector eléctrico gocen de

ventajas particulares, que los relativos al sector bancario se rijan por la circular del Banco de España 4/91 y se encuentren excluidos de la transformación obligatoria de los fondos internos de pensiones en instrumentos externos a la propia empresa, según el citado proyecto de Ley, y que los seguros y planes de pensiones tengan sus normas específicas. Los principios contables deben ser los mismos para todos los sistemas privados de pensiones, al igual que los criterios de los auditores, con el fin de evitar el fenómeno que se produce en España de elección de un sistema u otro en función de los criterios de valoración y financiación aceptados.

TRIGESIMOQUINTA. En los países de la Unión Europea el denominado segundo pilar de la prestación de pensiones adopta formas muy variadas,

voluntarias u obligatorias, públicas o privadas, contractuales o libres, pero su objetivo es común, otorgar una pensión complementaria o segunda pensión a aquella proveniente del primer escalón. La solución adoptada por cada uno de los países obedece a un largo proceso evolutivo y a la propia idiosincrasia de cada uno. Existen países que han adoptado un sistema complementario en base a activos invertidos externamente y bajo un esquema de capitalización, como Holanda, los hay que han adoptado un sistema de reparto, Francia, los hay que han elegido un sistema voluntario, Gran Bretaña, otros obligatorio, Grecia, Dinamarca. El proceso de unificación al que tiende la Unión Europea no consiste en elegir un modelo y descartar los restantes, sino en adoptar, para cada país, aquél que proporcione un adecuado nivel de bienestar social en el momento de la jubilación.

La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que la sociedad española necesita conocer y debatir las propuestas de modernización posibles, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos para que profundizaran en las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo.

En el proyecto han intervenido 36 economistas, profesionales y especialistas de otras disciplinas, que produjeron 15 investigaciones, a partir de las cuales se elaboró el libro «Pensiones y prestaciones por desempleo». La Fundación BBV ofrece en este Documento una de estas investigaciones, *Modelos de aseguramiento en España del riesgo de pérdida de la renta derivada de la actividad laboral a causa de la vejez*, que se centra en el análisis pormenorizado de las pensiones de vejez o jubilación en sentido estricto. Se parte de un examen crítico de la jubilación en España, resaltando la inadaptación de sus instituciones a los cambios. Posteriormente, se aborda la situación socioeconómica actual y las previsiones, incidiendo en las repercusiones sobre las condiciones de vida de los ancianos. Finalmente, se analizan los regímenes de pensiones públicas y los sistemas privados de pensiones para la vejez en España, en el contexto de los países de nuestro entorno.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID

