

GESTIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN LOS PLANES DE PENSIONES DE LA MODALIDAD DE EMPLEO. EL CASO ESPAÑOL

Rosa María Ahumada Carazo,

**TESIS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL
HERRIKO UNIBERTSITATEA**

ECONOMIA FINANCIERA II

Fecha de Lectura: 05/02/2002

CAPITULO 1

**PREVISIÓN SOCIAL: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN
ACTUAL DEL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL
ESPAÑOL**

(c) Rosa María Ahumada, 2002

<http://addi.ehu.es/handle/10810/2585>

CAPÍTULO 1

PREVISIÓN SOCIAL: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL DEL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL ESPAÑOL

1.1.— Las necesidades sociales y su protección

El hombre se encuentra inmerso en un entorno en el que continuamente tiene lugar hechos o fenómenos que pueden llegar a afectar a su integridad, familia, patrimonio, etcétera. Cuando esto ocurre, se dice que el individuo se encuentra en una situación de riesgo. El riesgo se convierte de esta forma en una variable inherente a la vida del ser humano, presente desde su nacimiento hasta su fallecimiento.

El riesgo se define como la posibilidad de que ocurra una circunstancia o hecho futuro o incierto, cuyas consecuencias no se conocen con exactitud o no dependen exclusivamente de la voluntad de las personas en esa situación¹.

En algunas ocasiones, el término riesgo se identifica únicamente con

¹ Herrmannsdorfer, F., (1993), *Seguros Privados*, Ed. Labor, Barcelona, pág. 15.

aquellos acontecimientos futuros o inciertos que pueden afectar negativamente a las personas o a las cosas². Desde este punto de vista, los elementos constitutivos del riesgo serían dos, a saber: la posibilidad de realización de un evento futuro o incierto y el daño que esa actualización produce³.

Los riesgos que pueden afectar al individuo son múltiples⁴. Algunos de ellos surgen como resultado de la vida en sociedad, por lo que se conocen con el nombre de riesgos sociales. Entre los riesgos sociales que más han preocupado en la sociedad industrial, sobre todo, a los trabajadores para los que el trabajo en sentido amplio constituye el medio fundamental de vida, cabe citar el fallecimiento, la invalidez y la jubilación.

La realización de cualquiera de estos riesgos impide al individuo el desarrollo de una actividad profesional con la consiguiente pérdida de la principal fuente de ingresos de la familia: el salario. Esta realidad se ve agravada, si cabe más, por el hecho de que, en algunas ocasiones, estos riesgos conllevan un incremento en los gastos –médicos y farmacéuticos– de la unidad familiar. Cuando esto ocurre, surge un estado de necesidad, de necesidad social, que se caracteriza por la carencia de aquello que es imprescindible para vivir, que existe,

² Prieto Pérez, E., (1984), “Aspectos actuariales de los Planes de Pensiones”, Revista Española de Seguros, nº 39, pág. 617.

³ Donati, A., (1960), *Los seguros privados*, Ed. Boch, Barcelona, pág. 200.

⁴ Hay riesgos que tienen su origen en el medio físico y que dependen de los fenómenos geológicos. Un segundo grupo procede del medio social, como por ejemplo el riesgo de guerra, el riesgo legislativo, el riesgo monetario, etcétera. En tercer lugar se encuentran los riesgos que afectan a los grupos familiares, entre ellos la invalidez, la enfermedad, etcétera. Un cuarto tipo de riesgos son los de orden fisiológico, como la vejez, el fallecimiento, etcétera. Por último cabría citar los referentes a la vida profesional, fruto de la inseguridad en el puesto de trabajo, la insuficiente remuneración, etcétera.

pero que no se dispone de manera suficiente.

Algunos autores, entre ellos Almansa Pastor⁵, profundizan en el contenido de este tipo de situaciones y relacionan la carencia de lo necesario con el deseo de su satisfacción. Desde este punto de vista, la necesidad no sólo se presenta cuando el individuo sufre un daño o la escasez de un bien, sino cuando además pone en marcha medidas para atender esa situación y aliviar, en la medida de sus posibilidades, sus efectos.

Como resultado de ello, la intensidad y alcance de la necesidad dependerá del entorno del individuo –los medios de que dispone, las condiciones sociales, políticas y económicas del momento en el que nace la necesidad [...]– así como de la situación personal de cada uno –educación, poder adquisitivo [...]–. De esta forma, el contenido de la necesidad no toma un sentido unívoco o simple⁶ sino que evoluciona continuamente, en relación a las condiciones espaciales y temporales, siempre cambiantes.

Para evitar estas situaciones de riesgo, el hombre, y por ende la sociedad, pueden adoptar dos posturas diferentes:

- De indiferencia, inactividad y confianza inconsciente al azar para que

Durand, P., (1991), *La política contemporánea de Seguridad Social*, “Colección Seguridad Social”, nº 4, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, págs. 57 y 58.

⁵ Almansa Pastor, J. M., (1991), *Derecho de la Seguridad Social*, (7ª Ed.), Ed. Tecnos, Madrid, pág. 30.

⁶ Jiménez Fernández, A., (1992), “Las necesidades sociales y los sistemas públicos de pensiones”, AAVV, *Los Sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*, “Colección Seguridad Social”, nº 7, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 363.

el evento dañoso no se produzca o en su caso sobrevenga tardíamente o, por el contrario,

- De acumulación de los medios para paliar las necesidades que en el futuro puedan presentarse.

La humanidad, casi desde sus orígenes, ha rechazado la primera postura en favor de la adopción de medidas con las que tratar de cubrir los efectos de esas situaciones. En consecuencia, es posible enumerar distintas medidas o sistemas de protección cuyo objeto principal es la cobertura de los riesgos sociales, entre ellos los ya citados, jubilación, invalidez y fallecimiento.

La protección social en la mayoría de los países se desarrolló a través de la asistencia y la previsión, para pasar a un segundo plano en el siglo XIX, a consecuencia de la progresiva implantación de sistemas de protección social públicos –los Seguros Sociales y la Seguridad Social–.

En algunas ocasiones, la falta de salario derivaba en un estado de necesidad extrema o indigencia que era cubierto gracias a la Asistencia⁷, entendida como la ayuda que proporcionaban instituciones de carácter religioso, privado, estatal e incluso familiar. Esta protección estaba condicionada a la

⁷ El análisis de esta forma de protección en sus diferentes modalidades ha sido objeto de numerosos estudios entre los que se citan: Almansa Pastor, J. M., (1991), *op. cit.*, pág. 34 y ss., Martín Mateo, R., (1967), *Guía de Actividades Asistenciales*, Ed. Secretaria General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, pág. 26 y ss.; Alonso Olea, M., (1954), “Las relaciones familiares ante las normas de Seguridad Social” en AAVV, *Estudios dedicados al profesor García Oviedo, con motivo de su jubilación*, vol. II, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, pág. 143 y ss.; Garrido Falla, F., (1967), “La Beneficencia General y Particular. Situación y perspectivas” en AAVV, *Problemas fundamentales de la*

disponibilidad de fondos por lo que no siempre estaba garantizada. Como resultado de todo ello, era evidente el limitado alcance de este tipo de medidas protectoras.

La imperfección de la Asistencia en ese contexto justificó que la protección de los riesgos sociales se desarrollara principalmente a través de técnicas de previsión. El objeto o finalidad de este tipo de medidas era el de disponer de lo conveniente, para atender los resultados negativos económicos que se pudieran derivar del desenlace o realización de una situación de riesgo.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define previsión en un sentido doble:

a) *Acción y efecto de prever.*

Desde este punto de vista, la previsión requiere *pre-ver*, es decir, visualizar con anticipación la realización de fenómenos futuros o, por lo menos, captar la posibilidad de que ocurran.

b) *Acción de disponer de lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles.*

Previsión, en este sentido, hace referencia a *pro-veer*. Es decir, a la disposición de los medios o instrumentos suficientes y adecuados para evitar o superar las consecuencias de esos fenómenos futuros.

Beneficiencia y Asistencia Social, Madrid, pág. 27 y ss.; Arce Cano, G., (1972), *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Ed. Porrúa, México, pág. 31 y ss.

Las medidas de protección social de carácter previsor se fundamentan en un estudio previo de las situaciones de riesgo que van a cubrir. Cuando éstas han sido detalladas, se valora el daño o la falta de medios que pueden originar, de tal forma que desde el momento presente se procede a reservar los medios necesarios para atender la hipotética situación futura. Así, aunque el alivio del daño se produce en un momento puntual, o durante un periodo de tiempo, según el caso, la labor de protección ha tenido lugar con anterioridad.

Los sistemas de previsión pueden ser individuales o colectivos. En el primero de los casos está el ahorro, es decir, el proceso por el que se acumulan los fondos posibles para cubrir los efectos de tales riesgos. Ésta ya era una forma de protección en los tiempos primitivos y se manifestaba en la tendencia a conservar o reservar los artículos de primera necesidad en las épocas de abundancia para atender las necesidades de la vida en las épocas en las que pudiera carecerse de ellos⁸.

En un sentido más general, el ahorro se puede definir como un acto humano de carácter económico por el que una persona sustrae de los gastos presentes una cantidad en previsión de gastos futuros⁹. De este modo, acumula una reserva de dinero o de bienes que le permiten afrontar con mayor posibilidad las consecuencias de riesgos futuros.

⁸ Arce Cano, G., *op. cit.*, pág. 39.

⁹ López Nuñez, A., (1911), *Ensayo de un Vocabulario Social*, Madrid, pág. 5.

Sin embargo, el individuo no siempre conoce con certeza la forma y el momento en el que se realizará el riesgo ni los efectos que del mismo se derivarán. Es por ello que, en la mayoría de las ocasiones, decide aunar su esfuerzo protector particular al de otros que se encuentran en la misma situación, con el fin de alcanzar una mayor seguridad y estabilidad a través de la solidaridad y la ayuda mutua. Éste es el principio implícito en las medidas de previsión colectiva –la Mutualidad y el Seguro Mercantil¹⁰–, fundamentadas en un proceso técnico y económico que, a pesar de no evitar las situaciones de riesgo, permite reparar los perjuicios que éstas pueden causar¹¹.

En cualquiera de sus modalidades, la previsión colectiva surge a partir de la agrupación de individuos que, sometidos a un perjuicio potencial análogo, atienden de forma conjunta las eventualidades que se pudieran presentar a cada uno de ellos¹². Es una aplicación esencial del instinto de asociación, mediante el cual, el hombre busca y obtiene la ayuda de sus semejantes cuando no puede superar por sus propios medios los daños que puede sufrir.

En el caso de la Mutualidad este fin lo realizan los propios asociados, que hacen también de aseguradores, al objeto de prestar el mejor servicio protector al coste más reducido. Sin embargo, en el Seguro Mercantil, es una Entidad la que asume riesgos ajenos –los del colectivo de asegurados– con el ánimo de obtener

¹⁰ Las entidades privadas que pueden acometer la actividad aseguradora son las Mutuas, Sociedad Anónima, Cooperativa y Mutualidades de Previsión Social, y se encuentran reguladas por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, BOE núm. 268, de 9 de noviembre, en adelante LOSSP.

¹¹ Benítez De Lugo Reymundo, L., (1955), *Tratado de Seguros*, vol. I, Ed. Instituto Editorial Reus, Madrid, pág. 4.

un beneficio¹³. Esta diferencia se diluye en la práctica, pues las Mutuas han de procurar ampliar sus reservas y obtener así un beneficio en sus operaciones para poder continuar en su actividad, y las Sociedades que prestan este servicio con fin lucrativo lo realizan con calidad para mantener su cartera de clientes y, por ende, su nivel de beneficios.

La Mutualidad y el Seguro Mercantil necesitan en el desarrollo de su actividad protectora de la agrupación de la más amplia masa de riesgos homogéneos posible, de acuerdo con el cálculo de las probabilidades¹⁴. Por un lado, mientras mayor sea el número de riesgos, más grande es la posibilidad de compensar el importe de los daños del grupo por medio de aportaciones individuales¹⁵ y, además, menores serán las desviaciones entre el número de eventos estimados –fruto de la probabilidad teórica– y el efectivo de daños o siniestros, por lo que el cálculo de las derramas y las primas, respectivamente, será más preciso. Como resultado de ello, la agrupación de individuos y, por lo tanto, de riesgos, es una variable inexcusable de estas medidas de previsión social.

La Asistencia y la previsión colectiva constituyeron las principales medidas de protección social en aquellos momentos de la historia en los que el Estado no tenía desarrollado un sistema público de protección. Sin embargo, en

¹² Almansa Pastor, J. M., (1991), *op. cit.*, pág. 43.

¹³ Guardiola Lozano, A., (1990), *Manual de introducción al seguro*, Ed. Mapfre, Madrid, pág. 105.

¹⁴ Ley de los Grandes Números. *Cfr.* Greene, M. R., (1979), *Riesgo y seguro*, (3ª Ed.), Ed. Mapfre, Madrid, capítulo nº 2.

¹⁵ Beaza Pinto, S., (1967), *El seguro*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, pág. 14.

el siglo XIX y comienzos del XX, la protección social pasó a ser un tema de interés prioritario en la mayoría de los países. En ese contexto, la experiencia previa que la Asistencia y la previsión colectiva habían tenido en el campo privado fue punto de referencia en la proliferación de diferentes sistemas que, con esa finalidad, eran organizados y financiados por el poder público.

Ese proceso también tuvo lugar en España, que tomó como referencia, además de su propia experiencia, los modelos públicos de protección social que se implantaron en Alemania e Inglaterra –países pioneros en la organización de un sistema público de protección social–. El resultado ha sido un sistema de protección que combina la acción del sistema público –la Seguridad Social– de carácter obligatorio y general para toda la sociedad, con la de los sistemas privados, de carácter voluntario.

1.2.- Antecedentes históricos del modelo español de protección social actual

La protección de riesgos como la jubilación, invalidez y fallecimiento en España ha evolucionado de forma importante durante el siglo XX. Esta trayectoria tiene su origen principalmente en la decidida intervención del Estado al contrastar la insuficiencia, cada vez más evidente, de la Asistencia y la previsión –individual o colectiva–, en la protección general de las necesidades de

toda la sociedad¹⁶.

En ese camino se intentó, en primer lugar, potenciar y difundir la acción de las entidades que hasta entonces venían desarrollando esa actividad. En concreto, se promocionó la Asistencia a través de normas de carácter administrativo para proteger a aquéllos que se encontraran en situación de indigencia¹⁷, se dictaron normas que favorecían la constitución y funcionamiento de las Mutuas¹⁸ a través de subvenciones¹⁹, se predicó en la sociedad la necesidad de ahorrar, etcétera.

Sin embargo, esas medidas no resultaron suficientes y fue necesaria la configuración de nuevos instrumentos que, de forma específica, garantizaran la protección de la sociedad en éste ámbito. En ese momento se pudieron tomar posturas diferentes; una primera orientada a la creación de algún instrumento inédito en el campo de la protección social, o una segunda opción, adaptar y perfeccionar las antiguas medidas que, en ese sentido, ya se habían puesto en marcha, y aprovechar así su experiencia. La segunda alternativa pareció en su momento más acertada y segura, no sólo por las ventajas de la gradual evolución y la descripción de una experiencia previa, sino también porque la asimilación

¹⁶ El análisis de las causas y efectos de la cobertura imperfecta de los riesgos sociales a través de la Asistencia y la previsión individual y colectiva son analizadas entre otros por Durand, P., *op. cit.*, De Ferrari, F., (1972), *Los principios de la Seguridad Social*, Ed. Depalma, Buenos Aires; Donati, A., *op. cit.*, Almansa Pastor, J. M., (1991), *op. cit.*, y Martín Mateo, R., *op. cit.*

¹⁷ Persiani, M., (1965), *El sistema jurídico de la previsión social*, Ed. Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, pág. 41.

¹⁸ González Posada, C., (1949), *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, (3ª Ed.) Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, pág. 23.

¹⁹ El Estado contribuía en la acción de las Mutuas bonificando sus prestaciones y participando en sus gastos de gestión.

social de este tipo de cambios es siempre lenta. De esta forma, la nueva medida de protección social se reduciría a subrayar las ventajas de los mecanismos mutualista y asegurativo, y a corregir las deficiencias que demostraron en la práctica.

Esa experiencia tuvo lugar, entre otros lugares, en Alemania e Inglaterra, donde el contexto social, político y económico propició la modelización de la medida, así como su posterior desarrollo exitoso. La experiencia fue seguida por muchos países –entre ellos España– que fueron adaptando la medida a su realidad particular.

1.2.1.— El modelo de Seguros Sociales alemán de 1884

El primer paso hacia el sistema actual de protección social español tiene lugar a comienzos del siglo XX. En ese momento se decide implantar el modelo de Seguros Sociales o de aseguramiento social²⁰ vigente en Alemania desde 1884.

El Seguro Social fue la primera medida organizada por el Estado que, con carácter específico, tenía por finalidad atender los efectos adversos de los riesgos fruto de la vida en comunidad. Según González Posada²¹, es la institución social,

²⁰ Alonso Olea, M., (1982), “Cien años de Seguridad Social”, Papeles de Economía Española, nº 12, pág. 108.

²¹ González Posada, C., (1926), *Seguros sociales (Enfermedad, invalidez, vejez, muerte)*, s.e., Madrid, pág. 43.

económica y política promovida por el Estado, que presta protección contra todas aquellas situaciones que pueden causar una perturbación económica en personas sin elementos ni recursos para afrontarlas.

El modelo de Seguros Sociales lo impulsó el Canciller alemán Otto von Bismarck (1815–1898). La medida cubría –a través de su imposición obligatoria– a todos los trabajadores por cuenta ajena alemanes de los riesgos más comunes de la vida laboral²². Para ello, aplicó básicamente la técnica operativa del Seguro, eliminando algunas de sus deficiencias en la protección social²³.

Este sistema también se conoció como el Modelo Contributivo o Profesional, puesto que cada uno de los riesgos cubiertos originaba el derecho a una prestación en función de la cotización realizada previamente.

El modelo estaba integrado por un conjunto de Seguros diferenciados, cada uno de los cuales cubría una contingencia socioeconómica común de la vida laboral. Cada riesgo se valoraba de forma independiente y separada, apareciendo

²² Bismarck entendía que asegurando a los trabajadores por cuenta ajena estaba protegiendo a la sociedad entera ya que era ésta, en última instancia, la que sufría irremediablemente las consecuencias.

²³ Así, forma un gran colectivo de “asegurados” para diluir los efectos del riesgo, instaurando la medida de protección de forma obligatoria entre los trabajadores asalariados. Esa obligatoriedad unida al bajo salario de los trabajadores, justificó que la financiación del fondo para atender las contingencias cubiertas fuera participada por el empresario, el trabajador y, algunas ocasiones, por el Estado. De esta forma, se superaban algunos de los inconvenientes de las medidas de Previsión Colectiva en el campo de la protección social.

Por otro lado, el conocimiento de la Ciencia Actuarial, que hasta entonces se había desarrollado exclusivamente en el campo del seguro privado, fue empleado también para la estimación de las aportaciones para atender las prestaciones futuras de los Seguros Sociales. La experiencia de las Mutualidades más tradicionales que empleaban el sistema de reparto condujo a que el sistema financiero de la mayoría de los Seguros Sociales fuera el de capitalización.

paulatinamente de esa forma un Seguro detrás de otro²⁴. El primer Seguro Social implantado fue el de enfermedad, reglamentado en 1883, al que siguieron otras Leyes de 1884, 1885, 1886 y 1887 sobre el Seguro de accidentes, y la de 1889 sobre el Seguro de invalidez–vejez.

El modelo de Seguros Sociales alemán se completó en 1911 con la aportación de Inglaterra: el Seguro de paro. Allí, la inactividad se había convertido en un problema social importante, por lo que se organizó la protección de esta contingencia.

Al igual que otros países²⁵, España decidió incorporar el modelo de Seguros Sociales a su sistema. Hasta ese momento, la protección social en España se sustentaba, principalmente, en formas voluntarias de aseguramiento –a través de Mutualidades Obreras, Cofradías, Hermandades, Sociedades de Socorros Mutuos y Cajas de Ahorro– y en el limitado alcance de la Asistencia y beneficencia pública.

²⁴ En este sentido Bismarck escribió “*El terreno de las reformas sociales debe conquistarse paso a paso, conforme a la experimentada regla de la dinastía de los Saboya, que comparaba un territorio, al que trataba de someter, a una alcachofa, que se debe engullir no de un solo bocado, sino hoja a hoja*”.

²⁵ Austria implantó en 1887 el de accidentes de trabajo para los trabajadores de la industria, en 1888 el de enfermedad para los de la industria y el comercio, en 1891 Hungría hizo lo propio con el de enfermedad, Italia en 1898 el de accidentes de trabajo, Francia el de enfermedad para los mineros en 1894, etcétera.

En este sentido Ucelay Repolles cita: “*En las esferas nacionales, la institución del Seguro Social fue aceptada por Estados de tan diversa orientación política y social como Rusia y Estados Unidos; la estimaron necesaria lo mismo países industrializados como Bélgica o Suiza, que otros más alejados de esa evolución económica como Bulgaria, Nueva Zelanda y Chile; no fue tampoco privativa de pueblos europeos o americanos, sino que igualmente la incorporaron a sus respectivas legislaciones Japón, China, Australia, Africa del Sur, etcétera*”.

En esa situación, se hacía necesaria la transición de la vigente modalidad voluntaria hacia su forma obligatoria bajo la organización y financiación del Estado. Ésta fue precisamente la labor del Instituto Nacional de Previsión²⁶, en adelante INP. El INP inició su actividad con el Régimen de Libertad Subsidiaria²⁷ e inicialmente se limitó a educar y preparar a la sociedad para la práctica obligatoria del Seguro. En este sentido, Jordana Pozas²⁸ cita que *“antes de gestionar el establecimiento de un Seguro obligatorio, lo hizo preceder de un periodo en el que la enseñanza, la propaganda y el llamamiento a la convicción fueron constantes, y sólo cuando existió una masa considerable de personas que voluntariamente ya lo practicaban, extendió obligatoriamente a los demás lo que la experiencia había aprobado como bueno”*.

Una vez difundido el valor de la previsión obligatoria en la sociedad, la labor del INP consistió principalmente en proponer las medidas para implantar

Ucelay Repolles, M., (1955), *Previsión y Seguros Sociales*, “Colección Doctrina y Legislación Social”, vol. III, Madrid, pág. 129.

²⁶ El Instituto se creó en 1908, y en el art. 1º de la Ley de 27 de febrero del citado año, por el que se regulaba como instrumento específico de una política de previsión social impulsada por Estado, se citaba su finalidad: *“difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro, administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente había de constituirse bajo su patronato, en las condiciones más beneficiosas para los mismos, y estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación con carácter general o especial por entidades oficiales o particulares”*.

Ley de 27 de febrero de 1908, por la que se crea el Instituto Nacional de Previsión, Mº de Gobierno, G. G. 29, de 1º de marzo.

²⁷ Se trataba de una organización técnica y administrativa de los Seguros Sociales a la que libremente podían acogerse quienes así lo desearan y que hacía partícipe al Estado en la responsabilidad de los riesgos de todos los que sin estar obligados, se hubieren beneficiado del Sistema de Seguros Sociales por él ofrecido.

En esta etapa se distinguen así los Seguros Sociales que cubren riesgos profesionales –Ley de accidentes de trabajo, que muy pronto según la jurisprudencia incluye la enfermedad profesional– y los que cubren riesgos comunes, como el de vejez de 1909.

²⁸ Jordana Pozas, L., (1925), *El Instituto Nacional de Previsión*. Su obra. Orientaciones presentes de los Seguros, Madrid, pág. 29.

gradual e independientemente cada Seguro, en lugar de acometer de una sola vez un programa orgánico de Seguros Sociales²⁹.

El modelo resultante se desarrolló siguiendo las pautas del modelo asegurativo, es decir, cada riesgo está cubierto por un Seguro. Así surgieron los Seguros de Vejez³⁰, Maternidad³¹, Accidente de Trabajo³², Enfermedad profesional³³ y Paro involuntario o forzoso³⁴. El colectivo protegido en cualquiera de los Seguros, lo integraban principalmente los trabajadores por cuenta ajena, a los que se garantizaba una protección de carácter económico –función del importe y del periodo de cotización– y, según el caso, otra de tipo asistencial. La prestación estaba también condicionada al hecho de que el trabajador no superase un nivel de renta determinado.

²⁹ Alcover Ibáñez, M. y Vila López, L. (1982), “El sistema español de Seguridad Social”, *Revista de Investigación y Ciencia*, nº 4, pág. 16.

³⁰ El primer Seguro Obligatorio en España se regula por el Decreto de 11 de marzo de 1919. Es el denominado Retiro Obrero, en el que quedaban incluidos todos los trabajadores por cuenta ajena que no superasen una remuneración de 4.000 pesetas anuales. Este garantizaba una pensión de jubilación y revestía un carácter no contributivo para el trabajador al estar financiado en un 75% por las empresas, mientras que el 25% restante lo asumía el Estado. Éste seguro estaba inspirado en el desarrollo y sus técnicas actuariales del Seguro Privado –Mercantil–, por lo que el equilibrio financiero de este Retiro era el realizado mediante un régimen de capitalización.

³¹ En 1931 se implanta el Seguro de Maternidad con carácter obligatorio para todas las trabajadoras que estuviesen inscritas en el Seguro del Retiro Obrero, con motivo de la publicación del Real Decreto de 26 de mayo de 1931.

³² El Seguro Social de accidentes de trabajo, se impone con carácter obligatorio para los trabajadores del mar en 1919 –Real Decreto de 15 de octubre de 1919–, para hacerlo extensivo a todas las actividades a partir de 1932.

³³ En 1942 –Ley de 14 de diciembre de 1942 por el que se reguló el Seguro Obligatorio de Enfermedad, BOE núm. 361, de 27 de diciembre– se reguló el Seguro Obligatorio de Enfermedad, por el que se protegía a los trabajadores y sus familias mediante prestaciones unitarias, y que en 1948 absorbería e integraría en su protección la maternidad.

³⁴ El Seguro de Desempleo, por su lado, no sería regulado hasta 1961 con la Ley 62/1961, BOE núm. 175, de 24 de julio. En él, desembocan las medidas asegurativas fragmentarias desarrolladas con anterioridad, tales como los subsidios de paro en el sector algodonero, en 1940, por escasez de energía eléctrica, en 1945, por dificultades económicas de la empresa, en 1956, etcétera.

En la mayoría de los casos, las prestaciones del sistema fueron insuficientes, lo que justificó que, paralelo al desarrollo y consolidación del modelo público de protección social que supuso el Seguro Social, algunas empresas crearan sistemas de carácter privado y voluntario complementarios al estatal³⁵. Los sistemas complementarios tenían su origen en instituciones organizadas por sectores de actividad³⁶, que reconocían a los trabajadores de la profesión una prestación complementaria a la pública en función del salario³⁷, para la jubilación, fallecimiento, larga enfermedad y cargas familiares.

1.2.2.— El Plan de Seguridad Social británico de 1942

El segundo paso de vital importancia en la configuración del modelo de protección social español tuvo su origen en el informe que el Gobierno británico encargó en 1941 a la Comisión Interdepartamental de Seguros y Servicios conexos presidida por William Henry Beveridge (1879–1963). La publicación en

³⁵ Roquero García, R., (1991), “La previsión social en la empresa”, Revista de debate sobre economía pública, social y cooperativa, nº 12, pág. 106.

³⁶ Estaba gestionado por un sistema de Mutualidades Laborales al amparo de Ley de Reglamentaciones del Trabajo de 1942 y del Reglamento del Mutualismo de 1954, aprobado por la Orden de 10 de septiembre, BOE núm. 260, de 17 de septiembre.

³⁷ Pleno del Congreso de los Diputados, (1995), “Proyecto de informe elaborado por la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Nº Exp. 154/4”, Previsión y Seguro, nº 45, pág. 93.

1942 del *Social Insurance and Allied Service*³⁸ tenía como finalidad prioritaria reformar y planificar los dispersos regímenes asegurativos existentes hasta ese momento en Inglaterra. Al modelo resultante se le denominó Seguridad Social.

La Seguridad Social, en adelante SS, constituye uno de los fenómenos más importantes acontecidos en las sociedades desarrolladas en las últimas décadas, por su trascendencia social y política. Históricamente, aparece como una nueva medida de protección social basada en la sistematización de los Seguros Sociales y, por lo tanto, de continuidad en la labor que estos iniciaron. Sin embargo, la SS se perfila más bien como un nuevo instrumento³⁹ que aporta una renovada dimensión de la protección social. A continuación analizaremos los aspectos más relevantes de este modelo.

³⁸ Beveridge, W., (1942), *Social Insurance and Allied Service*, Ed. Her Britannic Majesty's Stationery Office, Londres. ((1989), *Seguro Social y servicios afines*, "Colección de Clásicos", nº 6, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid).

Este informe fue encargado en 1941 para que "emprendiera un estudio de dichos sistemas, incluida la reparación de accidentes de trabajo, y formulara las oportunas recomendaciones [...] habida cuenta de las relaciones entre los sistemas nacionales existentes de Seguros Sociales y Servicios conexos".

En 1944 publicó otro informe sobre el pleno empleo –Beveridge, W., (1944), *Full Employment in a Free Society*, Ed. George Allen and Unwin, Londres. ((1988), *Pleno empleo en una sociedad libre*, "Colección de Clásicos", nº 7, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid)–, variable inexcusable para que el primer informe lograra su objetivo.

³⁹ Venturi analiza también el concepto de Seguridad Social desde otro punto de vista. El autor defiende que lo que realmente define a la Seguridad Social es el fin que pretende, y no los medios que en ese sentido emplee, los cuales pueden ser múltiples y todos ellos efectivos. Así, la Seguridad Social se justifica por la necesidad de proteger al individuo –y, por ende, a la sociedad– de las consecuencias dañosas derivadas de acontecimientos cuya realización resulte incierta. En ese camino, considera necesaria la integración de un conjunto de instrumentos que cada Estado decidirá atendiendo a su idoneidad técnica, así como a su compatibilidad con las exigencias políticas del momento. De esta forma, asegura que lo que peculiariza a la Seguridad Social no es el medio, sino el fin, es decir, la protección social.

Venturi, A., (1994), *Fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, págs. 275–277, (tr. española de Venturi, A., (1954), *I fondamenti scientifiche della Sicurezza Sociale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán).

El Plan de SS de Beveridge perseguía “*la garantía de un ingreso destinado a reemplazar las ganancias cuando éstas se interrumpen por paro, enfermedad o accidente; a asegurar un retiro de vejez o a reparar la pérdida de medios de la vida por la muerte de otra persona, y a hacer frente a gastos extraordinarios como los originados por el nacimiento, la muerte y el matrimonio*”⁴⁰. De esa forma, y a diferencia del sistema de Seguros Sociales, la protección de la SS era universal, es decir, extensiva a todos los ciudadanos.

Para conseguir esos objetivos combinó la acción de tres instrumentos que venían a configurar los *pilares* del Plan de SS de Beveridge. El primero y principal era el Seguro Social obligatorio.

Los Seguros Sociales obligatorios⁴¹ se presentaron en el Plan como el principal medio para garantizar un ingreso en las situaciones de necesidad citadas. Era un sistema contributivo⁴² que pretendía atender las necesidades primarias y riesgos generales del individuo hasta un nivel de subsistencia. En consecuencia, no existía relación entre las contribuciones realizadas y la cuantía de la prestación.

⁴⁰ Informe *Social Insurance and Allied Services de Beveridge*, apartado núm. 300.

⁴¹ El Plan establecía las características de los Seguros Sociales. Las prestaciones eran uniformes y suficientes para una subsistencia adecuada en todos los casos habituales, durante el tiempo que persistiera la necesidad, con independencia de los recursos económicos del individuo. La prestación de los Seguros Sociales era fruto de una cotización única, en un único acto, y para todos los riesgos. Ésta también era uniforme en el sentido de independiente del patrimonio del ciudadano, sin perjuicio de que, quienes disfrutasen de mayores medios o ingresos, tuvieran que soportar una mayor aportación a otro fondo del Estado con el que el mismo participaba en la financiación del sistema.

⁴² La contribución o cotización para accidentes y enfermedades profesionales era tripartita, es decir, compartida entre el beneficiario, empresario y Estado.

Las necesidades residuales no atendidas por los Seguros Sociales, bien porque no se tenía derecho a la prestación contributiva o porque, en su caso, ésta era insuficiente, se cubrían por medio de la protección del segundo pilar del modelo: la Asistencia Social. En este apartado las prestaciones tomaban la forma de subsidios y su concesión estaba supeditada a su demostración y a la disponibilidad de medios del Estado.

La acción combinada de los Seguros Sociales y la Asistencia Social garantizaban un mínimo de subsistencia⁴³ a todos los miembros de la sociedad en situación de necesidad, lo que justificaba la existencia de un nivel distinto a los anteriores, de carácter voluntario y complementario, que permitía unas prestaciones superiores a ese mínimo⁴⁴.

El modelo protector propuesto por Beveridge se completaba con un tercer pilar por el que se dejaba el campo libre a la acción voluntaria de cada individuo para la mejora de ese nivel básico en beneficio propio y de su familia⁴⁵.

En resumen, podemos afirmar que el sistema de la Seguridad Social pretendía garantizar un ingreso mínimo de subsistencia a todos los ciudadanos. Ese ingreso sustituía, en algunas ocasiones parcialmente, la fuente de ingresos

⁴³ Se percibe claramente que la determinación de ese importe es objeto de una valoración extremadamente subjetiva. Beveridge cuantificó el “*national minimum*” valorando la calidad y cantidad de alimentación, alojamiento, vestuario, iluminación, calefacción, además de un margen para las necesidades aleatorias.

⁴⁴ Alonso Olea, M., (1982), *op. cit.*, pág. 110.

⁴⁵ Ucelay Repolles, M., *op. cit.*, pág. 143.

habitual cuando estos dejaban de ser percibidos. La extensión de la protección del sistema también incluía complementos cuando ésta no alcanzaba un mínimo previamente determinado.

En ese fin, existía una colaboración entre el Estado y el individuo: el primero organizando un servicio público de seguridad y protección a cambio del trabajo y las contribuciones o cotizaciones del empleado.

Beveridge completó el modelo de protección social con el contenido de un anexo⁴⁶ que integraba su Plan de Seguridad Social en el proceso económico–social del país. Los presupuestos o principios básicos del sistema promovían la implantación de un adecuado régimen de asignaciones familiares⁴⁷, de un servicio nacional de salud⁴⁸ con el que curar y prevenir, así como la ejecución de una política de pleno empleo⁴⁹. Como resultado de todo ello, la Seguridad Social no

⁴⁶ Parte VI del epígrafe *Social Security and Social Policy* del Informe de Beveridge: *Social Insurance and Allied Services*.

⁴⁷ El sistema general de protección presentado aseguraba al ciudadano un ingreso mínimo, independientemente del número de miembros de la unidad familiar. Además, el salario dependía de la importancia o calidad de sus servicios y de la oferta y demanda de mano de obra, por lo que no guardaba relación con las cargas familiares del trabajador. Es por ello que, después de establecer unas prestaciones básicas, el Plan señalaba la necesidad general de implantar un régimen de Subsidios Familiares de carácter no contributivo, por ejemplo, función del número de hijos de la unidad familiar.

⁴⁸ Propuso la creación de un sistema –National Health Service Act– capaz de satisfacer a cada ciudadano, sin excepción, sus necesidades sanitarias –preventivas, curativas y rehabilitadoras– sin límites, condiciones o barreras de tipo económico que impidieran o retrasaran la posibilidad de recurrir a sus servicios.

⁴⁹ El desempleo era el mayor problema de la Seguridad Social. Desde el punto de vista de la concepción británica de la previsión, la desocupación debía ser encarada como un estado permanente de la economía capitalista, y no como una contingencia remota o incierta. Según esto, la Seguridad Social debía ser, en el fondo, un instrumento encaminado a erradicar el hambre y, especialmente, a corregir los males de la inestabilidad económica mediante planes de inversiones destinados al mantenimiento del pleno empleo.

Como ejemplo, citar que en Francia el problema del paro se atendía de forma bien distinta. Así, la desocupación era una contingencia remota y una calamidad pública que el Estado debía combatir

sólo pretendía asegurar los medios de subsistencia a todos los ciudadanos, sino que además promovía el bienestar, el progreso y la paz social.

El sistema propuesto por Beveridge se sustentaba en las aportaciones de beneficiarios, empresarios y Estado, a excepción de los subsidios familiares y la asistencia sanitaria y social que eran financiados íntegramente por el Estado, y las prestaciones complementarias, fruto del esfuerzo ahorrador individual.

La publicación del Plan de Seguridad Social en Inglaterra no tuvo un efecto directo e inmediato en el sistema de protección social español. Es más, el modelo vigente en España hasta 1963 fue el de los Seguros Sociales y, por lo tanto, bajo una notoria influencia alemana.

Hasta esta fecha, proliferó la puesta en marcha de otros Seguros Sociales que, de acuerdo con las pautas del modelo asegurativo y las técnicas actuariales de capitalización, garantizaban una protección a los trabajadores por cuenta ajena, siempre y cuando no superasen determinado nivel de renta.

El desarrollo del sistema fue deficiente en aspectos como la planificación e integración de los Seguros, lo que originó una acción protectora atomizada y desmembrada. Por un lado, la normativa social fue promulgándose y, en su caso, perfeccionándose, de forma irregular y asistemática. Además, la falta de consistencia del modelo se agravó por la técnica asegurativa empleada y el

cuando se producía recurriendo, en tales circunstancias, a medidas extremas y a la ayuda de todos los recursos de la nación y de los presupuestos.

principio “*cada riesgo, un Seguro*” que dieron lugar a que las mismas situaciones de necesidad fueran merecedoras de protección injustificadamente diversa⁵⁰. Todo ello para que al final, resultara un sistema de protección básico no suficiente, que promovía la iniciativa privada en regímenes complementarios asegurativos, superpuestos sobre los mismos riesgos y necesidades.

El primer intento de conversión del modelo de Seguros Sociales a la Seguridad Social tuvo lugar a la publicación de la Ley 193/63 de Bases de la Seguridad Social, el 28 de diciembre de 1963⁵¹. El vigente sistema de protección social pasó a denominarse Seguridad Social y se pusieron en marcha algunas directrices del Plan de Beveridge⁵². Algunas de ellas se llevaron a buen término, por ejemplo el de sistematización de los Seguros Sociales. Sin embargo, la adaptación del modelo de la Seguridad Social a la realidad española necesitó de la promulgación de diversa normativa⁵³.

⁵⁰ Almansa Pastor cita, por ejemplo, la incapacidad laboral, cubierta con diversa intensidad, según fuese cubierta por el Seguro de accidentes de trabajo, Seguro de enfermedades profesionales, Seguro de vejez o invalidez, etcétera.

Almansa Pastor, J. M., (1991), *op. cit.*, pág. 91.

⁵¹ BOE núm. 312, de 30 de diciembre.

⁵² Por ejemplo, con esta Ley se promulgan los principios rectores del sistema inglés como la universalidad, la sustitución del sistema financiero de capitalización por el de reparto, la consideración conjunta de todos los riesgos sociales y el aumento de la participación del Estado en la financiación del sistema.

⁵³ Así, en 1967 entra en vigor la Ley de la Seguridad Social por la que se estructura por primera vez el Régimen General de trabajadores por cuenta ajena. En 1972, con la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora, se amplió la cobertura del Sistema a la incapacidad y el desempleo, además de reformar el sistema de cotizaciones ligándolas a los salarios en vez del sistema de Bases tarifadas según las profesiones, tal y como se venía practicando.

En 1974 se aprueba por el Decreto 2065/74, de 30 de mayo, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social donde se recogen las normas generales del sistema de la Seguridad Social, los preceptos legales que regulan el Régimen General del Sistema y se reconoce que junto a dicho Régimen, se regulan una serie de regímenes especiales –trabajadores agrícolas, del mar, funcionarios públicos civiles y militares, así como a los trabajadores autónomos o por cuenta propia–, cuyas normas pueden ser de distinto rango. BOE núm. 174, de 20 de julio.

1.3.— Análisis del modelo español de protección social español actual

1.3.1.— Introducción

La década de los cincuenta del siglo XX se caracterizó, en el área de la protección social, por la existencia de dos modelos sustentados en principios bien distintos: el Sistema de Seguros Sociales y la Seguridad Social. Sin embargo, es curioso observar cómo a partir de los años sesenta se produjo un amplio movimiento de convergencia de ambos modelos⁵⁴.

Actualmente, los sistemas de protección social no reproducen puramente el modelo Bismarckiano o el de Beveridge, aunque inicialmente se inspiraran en uno o en otro⁵⁵. Así, los que optaron en su momento por el sistema de Bismarck

A pesar de todo lo anterior, la publicación y racionalización de la gestión proclamada por la Ley de 1963 no se alcanza hasta 1978 con la publicación del Real Decreto–Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, BOE núm. 276, de 18 de diciembre, cuando se sustituye el INP y las Mutualidades Profesionales por nuevos organismos de gestión –El Instituto Nacional de la Seguridad Social, el INSS, el Instituto Nacional de Servicios Sociales, conocido como el INSERSO, transformado por el Real–Decreto 140/97, de 31 de enero en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales [...]–.

⁵⁴ (1983), AAVV, *Los fondos de pensiones en los países de la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos*, Ed. Servicios de estudios de la Bolsa de Madrid, Madrid, pág. 10.

⁵⁵ Esta realidad tiene lugar también en Alemania y Reino Unido, países pioneros en la implantación de cada modelo. Según datos de Inverco y de la Comisión Europea, el origen de la renta de sustitución, a finales de 1998 en Reino Unido, era de un 51% del sistema público y un 23% del privado. En el caso de Alemania, estos porcentajes alcanzaron el 78% y 15%, respectivamente. Es evidente, por lo

han tendido hacia el modelo de Beveridge, y los que se inspiraron en éste, han evolucionado hacia el de Bismarck⁵⁶. A pesar de ello, es posible discernir entre aquellos que se acercan más al modelo contributivo o “*bismarckiano*”, por ejemplo Francia, Italia, Bélgica, Alemania, Portugal, Grecia, Luxemburgo y España, de los que se definen principalmente “*universalistas*” o seguidores del modelo de Beveridge como Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos e Irlanda⁵⁷.

En el caso de España, como se expuso en el apartado anterior, la transición de los Seguros Sociales a la Seguridad Social se inició en 1963. Sin embargo, la definitiva configuración del modelo de protección actual tuvo lugar con la aprobación de la Constitución el 27 de diciembre de 1978⁵⁸, con diversos artículos referentes a la Seguridad Social⁵⁹. De todos ellos destacamos el art. 41, que establece: “*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y*

tanto, que los sistemas públicos no sólo cubren el mínimo de subsistencia en el caso de Reino Unido y tampoco garantizan el 100% de la renta de actividad en el caso del modelo Alemán.

Para un mayor detalle sobre las características de los sistemas de protección social en Europa y las modificaciones más recientes *Cfr.* Comunicación COM(2000) 622final de la Comisión, al Consejo, al Parlamento y la Comité económico y social: Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables, de 11 de octubre, págs. 18 a 22 y DG Mercado Interior, (2000), *Study on pension schemes of the Member States of the European Union*, disponible en <http://www.forum.bav.de/infobaeu.htm>.

⁵⁶ Así, ni el *Sistema Contributivo* originario ha limitado su campo de aplicación a los trabajadores asalariados, ni es financiado exclusivamente a través de cuotas. Es más, determinadas prestaciones tienen características del sistema universal, en la medida en que se han extendido a toda la población y se encuentran financiadas vía impuestos. Igualmente, el *Sistema Universal*, en algunos casos, no ha podido resistir a las demandas de la población activa, y combina sus características propias con las de los sistemas contributivos.

⁵⁷ Vicente Merino, A., (1996), *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, “Colección Seguridad Social”, vol. 14, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 191.

⁵⁸ BOE núm. 311, de 29 de diciembre.

⁵⁹ Art. 25, 39, 41, 43, 49, 50, 53, 129, 148 y 149.

prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

La lectura del citado artículo nos ilustra que el sistema de protección social es “*universal*”, para todos los ciudadanos, sustentado en tres niveles: el asistencial o no contributivo, el contributivo –ambos de carácter público– y el complementario. En este sentido, es evidente la influencia del modelo británico. Sin embargo, y como se analiza a continuación, también recoge algunos fundamentos implícitos en el modelo de Seguros Sociales, ya que el segundo nivel es contributivo de base “*profesional*”⁶⁰.

1.3.2.— Nivel asistencial o no contributivo

La protección asistencial o no contributiva cuenta con un desarrollo relativamente reciente⁶¹. Es un mecanismo colectivo de solidaridad del que se

⁶⁰ Es decir, vinculado al ejercicio de una actividad profesional.

⁶¹ Para un análisis de la legislación básica de la Protección Asistencial de la Seguridad Social y su aplicación ver Jiménez-Martín, S., (2000), “El impacto de la reforma de 1997 en los incentivos de jubilación y la deuda implícita de la Seguridad Social”, *Economistas*, nº 84, nº extra, págs. 200–208, (2000), *Guía Laboral y de Asuntos Sociales 2000*, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pág. 494 y ss., Martínez Ferreras, E. y Polanco Beldarrain, J., (1999), *Manual práctico de prestaciones de la seguridad social y productos complementarios*, Ed. Dirección de Economía Social del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, Vitoria, Alonso García, B. y Ruiz Navarro, J. L., (1999), *Manual práctico de Seguridad Social*, Ed. Civitas, Madrid, Rodríguez Ramos, M. J., Gorelli Hernández, J. y Vilchez Porras, M., (1999), *Sistema de Seguridad Social*, Ed. Tecnos, Madrid, Galiana Moreno, J. M., Sempere Navarro, A. V., (1998), *Legislación Laboral y de la Seguridad Social*, Ed. Aranzadi, Pamplona y Blasco Lahoz, J. F., López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. A. (1998), *Curso básico de Seguridad Social*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia,

benefician todas aquellas personas en situación de necesidad económica, por carecer de un mínimo de recursos, o por cumplir unas condiciones objetivas legalmente establecidas. Es, por lo tanto, universalista, de tipo asistencial y, en ese sentido, garantiza a toda la población la asistencia sanitaria y pensiones mínimas de subsistencia⁶².

Las pensiones asistenciales se financian con los ingresos generales del Estado, obtenidos fundamentalmente través del sistema fiscal. Esto propicia que la popularidad de las pensiones asistenciales sea una opción presupuestaria condicionada por la disponibilidad de recursos generales públicos y por la valoración político-social de la satisfacción de estas necesidades, en relación a otras alternativas de uso del gasto público⁶³. En este sentido, se integran en la Seguridad Social los principios que justificaban en el pasado la acción de la Asistencia Pública.

1.3.3.— Nivel contributivo de base profesional

El sistema de Seguros Sociales antiguamente vigente en España tiene su continuidad en la actualidad en el segundo nivel: *Nivel profesional o*

⁶² Para unos riesgos o situaciones concretas: asistencia sanitaria, jubilación, invalidez e hijo a cargo.

⁶³ Carpio, M. y Domingo, E., (1995), *Presente y futuro de las pensiones en España*, Ed. Encuentro, Madrid, pág. 10.

*contributivo*⁶⁴. Así, aunque los Seguros Sociales se desarrollaron con el objetivo principal de cubrir algunas necesidades sociales vitales de los trabajadores por cuenta ajena, muy pronto se ampliaron a otros colectivos profesionales. La Seguridad Social pasa entonces a ser una fórmula de carácter obligatorio de tipo profesional y contributiva, con prestaciones vinculadas al periodo y al importe de las cotizaciones realizadas previamente, bajo el sistema financiero de reparto.

El nivel contributivo está integrado por un Régimen General y por varios Regímenes Especiales⁶⁵. El Régimen General es el más importante de todos, tanto por el colectivo cubierto —trabajadores por cuenta ajena de nacionalidad española, mayores de 16 años, así como trabajadores extranjeros con el correspondiente permiso de trabajo—, como por la cuantía de las cotizaciones.

Los Regímenes Especiales agrupan trabajadores de diferentes sectores o actividades singulares: autónomos, agrarios, de la minería del carbón, del mar y de los empleados del hogar. Este abanico de regímenes se pretende reducir⁶⁶ a dos a medio plazo: uno para los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, y otro para los autónomos, en los que se integrarán con peculiaridades los sectores de minería del carbón, trabajadores del mar y eventuales del campo.

⁶⁴ Para un análisis de la legislación básica que afecta a este nivel y su aplicación práctica ver (2000), *Guía Laboral y de Asuntos Sociales 2000*, *op. cit.*, Martínez Ferreras, E. y Polanco Beldarrain, J., *op. cit.*, Alonso García, B. y Ruiz Navarro, J. L., (1999), *Manual práctico de Seguridad Social*, Ed. Civitas, Madrid, Rodríguez Ramos, M. J., Gorelli Hernández, J. y Vilchez Porras, M., (1999), *Sistema de Seguridad Social*, Ed. Tecnos, Madrid, Blasco Lahoz, J. F., López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. A., *op. cit.*, Galiana Moreno, J. M., Sempere Navarro, A. V., *op. cit.*,

⁶⁵ Carpio, M. y Domingo, E., *op. cit.*, pág. 119 a 122.

⁶⁶ Esta es la recomendación número 6 del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben

1.3.4.— Nivel complementario

El modelo de protección social en España se completa con el *Nivel complementario o libre* por el que se arbitra la posibilidad de mejorar las prestaciones del sistema público. Este nivel es de carácter voluntario, y permite incrementar el importe de las prestaciones del nivel contributivo bien a través de las denominadas mejoras voluntarias de la Seguridad Social⁶⁷ –de carácter público–, o bien por medio de sistemas privados de previsión, en los cuales tienen cabida las técnicas del Seguro Privado, el Mutualismo y los Planes de Pensiones. En cualquiera de los casos, las prestaciones del nivel complementario no podrán ser sustitutorias o debilitadoras de las pensiones públicas⁶⁸.

El desarrollo del nivel complementario ha transcurrido principalmente por el cauce de la segunda vía, es decir, la privada⁶⁹. Como resultado de ello, nuestro trabajo de investigación principalmente se situará en este contexto.

acometerse. Informe de Toledo de 1995, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 134, de 12 de abril.

⁶⁷ Cfr. Alonso Olea, M. y Tortuelo Plaza, J. L., (1998), *Instituciones de Seguridad Social*, (16ª Ed.), Ed. Civitas, Madrid, pág. 509 y ss. y Gala Durán, C., (1999), *El régimen jurídico de las mejoras voluntarias de prestaciones de la Seguridad Social*, Ed. Boch, Barcelona.

⁶⁸ Vicente Merino, A., *op. cit.*, pág. 232.

⁶⁹ *Para un análisis de las distintas modalidades privadas de previsión complementaria ver Martínez Ferreras, E. y Polanco Beldarrain, J., (1999), Manual práctico de prestaciones de la seguridad social y productos complementarios, Ed. Dirección de Economía Social del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, Vitoria, págs. 121–149.*

La previsión social voluntaria y privada se impulsó de forma importante durante los años ochenta y noventa a través de la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1984⁷⁰ derogada en 1995 por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados⁷¹. Sin embargo, fue en 1987 cuando se reguló de forma específica un instrumento de previsión social voluntario privado complementario a las prestaciones del sistema público: los Planes y Fondos de Pensiones. Recientemente, en el ya citado Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse, la recomendación nº 14 apuntaba la necesidad de ordenar e incentivar el ahorro a largo plazo, de desarrollar los sistemas privados de previsión social principalmente los colectivos que permitan mejorar las prestaciones que otorga la Seguridad Social.

1.4.— Desarrollo reciente del nivel complementario en España: Los Planes y Fondos de Pensiones

La aprobación de la Constitución española de 1978 supuso un impulso definitivo para la previsión social voluntaria y privada. Esta confirmaba el compromiso por parte de la Administración de organizar las medidas de

⁷⁰ Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, BOE núm. 186, de 4 de agosto.

⁷¹ BOE núm. 268, de 9 de noviembre.

previsión voluntaria ya existentes⁷² y hacía patente la necesidad de regular un instrumento al alcance de todo ciudadano que, de forma específica, permitiera el desarrollo del nivel complementario.

En este contexto, la labor principal del Estado se centró primeramente, en difundir la previsión social complementaria en el marco de la empresa a través de las entidades que ya venían desarrollando esa actividad⁷³. Sin embargo, ese intento no tuvo gran acogida debido, principalmente, a que el ahorro que se estaba destinando a la previsión social carecía de los estímulos fiscales y de inversión necesarios⁷⁴. Esta circunstancia, si cabe, impulsó la necesidad de regular una medida específica en el área de la previsión social complementaria más allá del marco de las relaciones laborales para toda la sociedad.

En ese sentido, y hasta su definitiva formulación en 1987, los Planes y Fondos de Pensiones se intentaron regular desde ámbitos diferentes⁷⁵. A nuestro

⁷² Hasta entonces reguladas por la Ley de 6 de diciembre de 1941, de Mutualidades: Definición y requisitos para su constitución y federación, BOE núm. 350, de 16 de diciembre, la Ley de Convenios Colectivos Sindicales de 1958, BOE núm. 99, de 25 de abril, las “mejoras voluntarias” recogidas en los artículos 181 a 185 de la Ley de la Seguridad Social de abril de 1966, posteriormente modificada en su artículo 183. Todo ello presentaba un panorama con normas dispersas que regulaban las instituciones de previsión social complementarias, siempre en aspectos aislados.

⁷³ Esto es, a través de las reservas de empresas, los contratos con Compañías de Seguros y las Instituciones de Previsión Social Voluntaria.

⁷⁴ Pérez Torres, J. L., (1983), “Los Fondos de Pensiones y la Seguridad Social Española. Aspectos técnicos y perspectivas de desarrollo”, *Actas del XXII Congreso Internacional de Actuarios*, Sidney, Australia, pág. 12.

⁷⁵ El Proyecto de Ley de Seguros de 1981, BOE de las Cortes núm. de 19 de mayo, establecía que “*Quedan sometidos a los preceptos de esta Ley [...] las operaciones de gestión de Fondos Colectivos destinados a otorgar a sus partícipes prestaciones referentes a riesgos relacionados con la vida humana o la actividad profesional, que incluyan pensiones o capitales para caso de muerte, invalidez, jubilación o supervivencia y siempre que su gestión sea realizada por entidades aseguradoras*”.

entender, el más relevante por la influencia que posteriormente ejerció sobre su reglamentación definitiva, fue aquel que asimilaba los Fondos de Pensiones a las Instituciones de Inversión Colectiva.

En el Proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva de 1982⁷⁶ se mencionaban por primera vez a los Planes y Fondos de Pensiones como una forma de Seguridad Social complementaria de carácter privado. En concreto, se presentaban como una Institución de Inversión Colectiva de carácter financiero, al citar que *“Los Fondos de Pensiones son patrimonios integrados por aportaciones de los asociados, cuya propiedad corresponde a los mismos o a los beneficiarios de acuerdo con los términos del contrato de su constitución, administrados por una Sociedad Gestora a quien se atribuyen las facultades de dominio sin ser propietaria del Fondo, con el concurso de un Depositario, creados con la finalidad de cubrir contingencias derivadas de la vida humana y de las circunstancias familiares o personales mediante planes preestablecidos, invirtiendo para ello sus activos en la forma prevista en esta Ley”*⁷⁷.

Este Proyecto de Ley ponía en práctica el art. 41 de la Constitución en lo referente a la agrupación de las instituciones de previsión social privadas a través de la exención de la transformación de la institución de previsión social

Al final la LOSP, vendría a confirmar esta tendencia en su artículo 2º bis, lo que a su vez significaba que otras entidades –financieras– también podían gestionar fondos colectivos con esa finalidad siempre y cuando no concurrieran en el mismo una operación de seguro.

⁷⁶ Proyectos de Ley, Instituciones de Inversión Colectiva, de 26 de abril de 1982, núm. 263–I. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie A.

⁷⁷ Art. 1.2º del Proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva de 1982.

voluntaria que se tratara en Fondo de Pensiones⁷⁸.

No obstante, el intento de unificar aspectos tales como la constitución, gestión de las inversiones, actividades de la Entidad Gestora y Depositaria, etcétera, de los Fondos de Pensiones e Instituciones de Inversión Colectiva no fue suscrito por unanimidad⁷⁹.

Por un lado, la naturaleza de los Fondos de Pensiones es claramente distinta a la de las Sociedades y Fondos de Inversión Mobiliaria. El sistema de funcionamiento de los Fondos de Pensiones debe tomar como sustento los sistemas de financiación de acuerdo con la técnica actuarial, procediendo en algunas ocasiones al cálculo de las aportaciones de forma que se generen las reservas necesarias para hacer frente al cumplimiento de las futuras prestaciones. Ello justifica que la inversión de sus activos deba realizarse a largo plazo, destacando siempre el aspecto de la seguridad. Estos principios pueden darse también en las Sociedades y Fondos de Inversión, pero no son exigibles con carácter general ni se presentan muchas veces en la práctica⁸⁰.

⁷⁸ Disposición Adicional nº 5 del Proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva de 1982.

⁷⁹ Un análisis exhaustivo de toda la problemática que conllevaba la consideración de los Fondos de Pensiones como Instituciones de Inversión Colectiva de carácter financiero es realizado por Fernández Rañada, P., (1984), “Los Fondos de Pensiones. Problemas de su tratamiento legal” en la obra ya citada AAVV, *Fondos de Pensiones*, Seminario sobre Fondos de Pensiones, Ed. Servicio de estudios financieros de la Bolsa de Madrid, Madrid, págs. 181–185.

El análisis de la tributación de los Fondos de Pensiones bajo esta Ley, con todas las incógnitas que se presentaban es analizado por Alonso Murillo, F., (1996), *Tributación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Ed. McGrawHill, Madrid, págs. 5–11 y Alonso Murillo, F., (2000), *Los sistemas de pensiones en la imposición estatal sobre la renta (I.R.P.F. e impuesto sobre Sociedades)*, Ed. Lex Nova, Valladolid, págs. 15–20.

⁸⁰ Sobre este aspecto volveremos en el capítulo 4.— Gestión de los Fondos de Pensiones (I): Aspectos comunes y diferenciales con los Fondos de Inversión Mobiliaria.

Todo ello, unido a los diversos informes administrativos a que dio lugar el citado proyecto, motivó su consideración y el consiguiente desgajamiento de los Fondos de Pensiones del tronco legal común de las Instituciones de Inversión Colectiva⁸¹. Alguno de estos informes citaba la conveniencia de posponer la regulación de los Fondos de Pensiones hasta la definitiva configuración de la Seguridad Social⁸². De esta forma, no fue hasta 1987 cuando esta medida de previsión social privada, conectada con el sistema público de Seguridad Social, se reguló de forma específica. El capítulo 2 y 3 analizan las características de los Planes y Fondos de Pensiones en España. No obstante, en la práctica observamos que la gestión de los Fondos de Pensiones y de los Fondos de Inversión Mobiliaria sigue una serie de pautas comunes. Este hecho justifica que en el capítulo 4 reflexionemos sobre las variables comunes y diferenciales que presiden la gestión de los Fondos de Pensiones y Fondos de Inversión Mobiliaria al objeto de concluir la modalidad de Plan de Pensiones más específica, para la que definiremos las pautas a considerar en su gestión.

⁸¹ Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva, BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 1984.

⁸² Almansa Pastor, J. M., (1984), “Mutualidades de previsión social y fondos de pensiones como instrumentos de Seguridad Social complementaria”, Revista de Seguridad Social, vol. 24, pág. 31.