

Elogio y rEtorno al SEguro Social: viEjaS SolucionES a viEjoS problEmaS

Alfonso Luis Blanco Higuera
Asesor Jurídico. Gobierno de Cantabria
Funcionario en excedencia de la Seguridad Social

resumen. El problema de la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones nos conduce hacia un *déjà vu*, hacia un *algo ya visto* desde los primeros seguros sociales, donde la *obsesión por la solvencia* se resolvió garantizando pensiones mínimas de subsistencia. Esta es la dirección que parecen seguir las recientes reformas legislativas, endureciendo gradualmente los requisitos de acceso a la pensión de jubilación y sus parámetros de cálculo, regresando a la insuficiencia del seguro social y renunciando a su aspecto más elogiable, el de su régimen financiero. Por ello, en el presente estudio se propone una solución de equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia, combinando el régimen financiero de reparto con una capitalización individual – dentro de una Caja pública separada – de cotizaciones adicionales a detracer de las retenciones fiscales sobre la renta, que completaría la suficiencia de las pensiones de jubilación.

palabras clave. Caja de pensiones, jubilación, seguridad social, seguro social.

abstract. The problem of financial sustainability of the public pension system leads to a *déjà vu*, to something already seen since the first social insurance, where the *obsession with ensuring solvency* resolved subsistence minimum pensions. This is the direction we seem to follow the recent legislative reforms, gradually tightening entry requirements for pension and calculation parameters, returning to insufficient social security and giving up its most commendable, that of its financial system. Therefore, in this study we propose a solution to balance sustainability and sufficiency, combining the financial arrangements of sharing with individual capitalization – into a separate public Box – additional quotes detract from the withholding tax on income, which completed the adequacy of pensions.

Keywords. Pension fund, retirement, social security, social insurance.

Sumario

I. EL ETERNO PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES 1. El aumento de la esperanza de vida envejece la pirámide de población. 2. El descenso de la natalidad y el incremento del desempleo reducen la tasa de reposición. 3. La crisis económica como mera coyuntura cíclica en la tasa de reposición. II. EL SEGURO SOCIAL: LA SOLVENCIA A COSTA DE LA SUFICIENCIA 1. La previsión como ahorro de futuro. Sus formas. 2. Los orígenes del seguro social en España. 3. Del ahorro voluntario subsidiado al forzoso: El Seguro Social como servicio público. 4. Régimen financiero, riesgo asegurado y solvencia en el Seguro Social. III. DEL SEGURO SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL: LA SUFICIENCIA A COSTA DE LA SOLVENCIA 1. La idea de *Seguridad Social* como derecho y como cuestión política y económica. 2. El Seguro Social como esencia y punto de partida de la Seguridad Social. 3. La Ley sobre Bases de la Seguridad Social de 1963 como ruptura con la técnica del seguro social. 4. La sostenibilidad en la Ley sobre Bases de la Seguridad Social como autofinanciación contributiva de reparto. IV. RETORNO GRADUAL A LA INSUFICIENCIA DEL SEGURO SOCIAL: EL PACTO DE TOLEDO Y LAS SUCESIVAS REFORMAS 1. La suficiencia de las pensiones de jubilación. 2. Las recomendaciones del *Pacto de Toledo*. 3. Los endurecimientos paramétricos del cálculo de las pensiones en las reformas. 4. El *déjà vu* de la solvencia: Los factores de sostenibilidad. 5. El repudio doctrinal a la capitalización por insolidaria y de imposible transición financiera. V. UNA PROPUESTA DE EQUILIBRIO ENTRE SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA: HACIA LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL PARCIAL DE LAS RETENCIONES FISCALES SOBRE LA RENTA 1. Sostenibilidad y suficiencia combinando reparto y capitalización. 2. Hacia la capitalización parcial individual de retenciones fiscales sobre la renta en una Caja pública separada de pensiones de jubilación. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL ETERNO PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

1. El aumento de la esperanza de vida envejece la pirámide de población

La doctrina es unánime al señalar que el progresivo envejecimiento de la población constituye el factor demográfico clave en cuanto a la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, y así se reconoce expresamente en el reciente *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*¹, si bien debe advertirse que tal fenómeno no es –ni

1. Conforme al cual, el sistema español de pensiones corre un evidente riesgo demográfico,

mucho menos – algo nuevo, sino que viene produciéndose desde mucho tiempo atrás, pues la esperanza de vida al nacer ha ido creciendo paulatinamente desde principios del siglo pasado², situándose en 2012 en 79,01 años para los hombres y en 84,72 años para las mujeres³.

Este paulatino envejecimiento de la pirámide de población se traduce en una mayor esperanza de vida a los 65 años⁴, que en 2010 se situó en España en

encontrándonos en la actualidad con una sociedad muy envejecida que seguirá envejeciendo en el futuro; *vid.*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, Madrid, 7 de junio de 2013, pp. 4 y 5. Al efecto, señala la Comisión Europea que el envejecimiento de la población constituye el principal reto de los sistemas europeos de pensiones; *vid.*, Comisión Europea (2012): *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 16.2.2012, COM (2012) 55 final, p. 2. En igual dirección, Monereo Pérez, José Luis (2008): <<Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<Los ciclos vitales y la Seguridad Social: Estado de la cuestión y propuestas de futuro. Aspectos sociológicos>> (Santander 2007), Madrid, para quien el envejecimiento de la población constituye un factor demográfico que viene a cuestionar la fisonomía de los sistemas públicos de protección social (p. 120). Así, los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto español derivarían del envejecimiento de la población y del aumento de la esperanza de vida; *vid.*, Varela Donoso, Juan (2012): <<Los mecanismos de ajuste automático en la sostenibilidad del sistema de pensiones tras la reforma. ¿Cómo implementar en la práctica el factor de sostenibilidad? Indicadores de sostenibilidad, experiencia de otros países>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 213 y 214; *vid.*, asimismo, Eguigaray, Juan Manuel (2012): <<Más allá de la reforma: otros aspectos a tener en cuenta en el futuro sistema de pensiones>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, p. 274.

2. *Vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): *Unificación de los Seguros sociales. El Seguro de invalidez, vejez y muerte*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 359, Madrid, p. 163. Y así, la esperanza de vida en España al nacer pasaría de una media de 34,8 años en 1900 a 81,6 años en 2010: *vid.*, Zubiri, Ignacio (2009): <<El Sistema de Pensiones Español ante el reto del envejecimiento>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<La Seguridad Social en la nueva situación social y económica: sostenibilidad, seguridad y confianza>> (Santander 2008), Madrid, p. 53.
3. *Vid.*, Consejo Económico y Social (2013): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2012*, Colección Memorias, núm. 20, 1.ª ed., Madrid, p. 457.
4. Los desequilibrios del Sistema de Seguridad Social derivan también de la prolongación de la esperanza de vida después de la jubilación, que ha pasado de entre tres y cinco años a entre veinticinco y treinta años; *cfr.*, Monereo Pérez (2008): p. 110. Cada mes, unas 36.000 personas en España cumplen 65 años de edad, abriéndose amplísimos periodos medios de percepción de la pensión de jubilación, de 18,9 años para las mujeres y de 12,4 años para los hombres; *cfr.*, Villa Gil, Luis Enrique De La, y López Cumbre, Lourdes (2008): <<Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<Los ciclos vitales y la Seguridad Social: Estado de la cuestión y propuestas de futuro. Aspectos sociológicos>> (Santander 2007), Madrid, p. 402. Otras fuentes señalan que la esperanza de vida a los 65 años se situaría en 19,1 años para los varones y en 23,1 años

18,2 años para los hombres y en 22,1 años para las mujeres⁵, y –por ende– en un incremento del tiempo de percepción de la pensión de jubilación, lo que acarrea ineludiblemente un constante incremento del gasto público en pensiones⁶, que alcanzó de media en el conjunto de la Unión Europea en 2012 algo más del 10% del Producto Interior Bruto, porcentaje éste que se situaría posiblemente en el 12,5% en 2060⁷, representando en España el gasto en pensiones contributivas en 2012 más del 80% del gasto total no financiero del Sistema de Seguridad Social, con un total de 8,9 millones de pensiones contributivas, de las que el 59,8% corresponderían a jubilación (concretamente, 5,3 millones de pensiones contributivas de jubilación)⁸, pensiones de jubilación de las cuales un 60,7% alcanzaron la cuantía máxima al proceder de vidas laborales con 35 o más años cotizados⁹, habiéndose previsto en los Presupuestos Generales del Estado para 2013 un gasto consolidado en pensiones de 121.556,5 millones de euros, lo que supone prácticamente el 68% de la totalidad de los gastos sociales (que se prevé que alcancen los 178.771,4 millones de euros) y el 11,6% del Producto Interior Bruto¹⁰.

para las mujeres, calculándose que dicha esperanza de vida alcanzará en el año 2048 los 21,9 años y los 26,15 años, respectivamente; *vid.*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Madrid, pp. 67 y 68. Y así, en el caso español, la esperanza media de vida se incrementó casi cuatro años por década entre 1908 y 2003; *cfr.*, Antolín, Pablo (2012): <<El sistema de pensiones español en el contexto internacional>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, p. 17. Es precisamente por ello el que los sistemas de Seguridad Social deberán suministrar pensiones a un mayor número de beneficiarios durante un tiempo medio superior; *cfr.*, Serrano Pérez, Felipe (2009): <<Sostenibilidad del Sistema español de Seguridad Social: posibles reformas paramétricas>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<La Seguridad Social en la nueva situación social y económica: sostenibilidad, seguridad y confianza>> (Santander 2008), Madrid, p. 139.

5. Consejo Económico y Social (2013): p. 580.

6. En la actualidad, el número de pensionistas que reciben el 100% de su pensión es alto, por tratarse de carreras de cotización amplias, si bien esta tendencia se irá invirtiendo paulatinamente; *cfr.*, Villa Gil y López Cumbre (2008): p. 382. Se calcula que para el año 2025, los 8.711.000 pensionistas existentes a 2011 se eleven a 11.000.000, alcanzándose los 17.000.000 de pensionistas en 2050, de modo que el Sistema de Seguridad Social entraría en déficit hacia 2023, el cual tan solo sería cubierto por el Fondo de Reserva hasta 2029, estimándose que el gasto público en pensiones pasaría en España de representar el 8,4% del PIB en 2007 al 15,1% en 2060; *vid.*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): pp. 68 y 107.

7. Comisión Europea (2012): p. 4.

8. Consejo Económico y Social (2013): pp. 608 y 613.

9. Consejo Económico y Social (2013): p. 615.

10. Consejo Económico y Social (2013): p. 214.

2. El descenso de la natalidad y el incremento del desempleo reducen la tasa de reposición

El citado fenómeno demográfico del progresivo envejecimiento de la población traería su causa principal, no ya en el aumento de la esperanza de vida, sino – sobre todo – en la paulatina caída del índice de natalidad, lo cual, al igual que sucedía con el incremento de la esperanza de vida, tampoco sería un fenómeno nuevo¹¹, registrándose en 2013 en España un crecimiento demográfico negativo del –0,43%¹².

Si al dato anterior, unimos el repunte del desempleo en nuestro país¹³, que alcanzó en 2012 la cifra de 5.769.000 parados¹⁴, tenemos como resultado adicional una caída paulatina de la tasa de reposición o dependencia activos/pasivos – es decir – del número de personas ocupadas (y, por tanto, que cotizan) por cada persona pasiva cobrando pensión¹⁵, tasa cuya reducción – al igual que

-
11. La causa principal del envejecimiento de la población no es tanto una mayor longevidad como las bajas tasas de natalidad; *cfr.*, Vázquez Mariscal, Andrés (2004): <<Las reformas de los Sistemas de Pensiones en Europa>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, Madrid, p. 41. El descenso de la natalidad ya sería apreciable desde 1880; *vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): p. 162. El estudio de los coeficientes de natalidad y mortalidad a partir de 1900 permitiría observar que ambos son descendentes; *cfr.*, Riaza Ballesteros, José María (1958): <<Análisis del paro forzoso en España>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 37, Madrid, p. 11. En cualquier caso, parece indudable la influencia recíproca entre la situación demográfica de un país y el Sistema de Seguridad Social que se adopte; *cfr.*, Mut Remola, Enrique (1972): <<El Sistema de la Seguridad Social (Condicionamientos Sociológicos y Políticos)>>, *Revista de Política Social*, núm. 94, Madrid, p. 35.
 12. Consejo Económico y Social (2013): p. 457.
 13. Entendiendo por paro forzoso o desempleo, siguiendo al efecto a la doctrina más tradicional, toda situación en que se encuentra quien – estando apto para trabajar – ha de permanecer sin prestar trabajo por causas independientes a su voluntad; *vid.*, Alonso Olea, Manuel, y Tortuero Plaza, José Luis (1985): <<El paro forzoso. Clases y aseguramiento>>, *Revista de Política Social*, núm. 145, Madrid, p. 8. Todo ello, sin olvidar que el denominado seguro de paro sería un instrumento meramente secundario, pues no evitaría el desempleo, sino que tan solo paliaría sus efectos; *vid.*, Salvador Bullón, Pablo, y Salvador Bullón, Hilario (1955): *El seguro contra el paro forzoso*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Dirección de Servicios Especiales, publicación Núm. 905, Madrid, pp. 9 y 11.
 14. Como diferencia entre los 23.051.000 activos y los 17.282.000 ocupados, previéndose que en 2013 el desempleo alcance una tasa del 27,2%; *vid.*, Consejo Económico y Social (2013): pp. 272 y 276. Las cifras expuestas nada tiene que ver con la evolución del desempleo en nuestro país en la primera mitad del siglo pasado, desde que se comenzaron a tener estadísticas fiables al efecto, cuya tasa media mensual pasó de los 618.947 desempleados en 1933 a 107.178 en 1953; *vid.*, Riaza Ballesteros, José María, (1958): p. 18.
 15. Tasa a la que, según advierten los expertos, es muy sensible el sistema español de pensiones de reparto; *vid.*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): p. 5. En cuanto a la esencialidad de la ratio activos/pasivos para la sostenibilidad del sistema público de pensiones, ver Ojeda Avilés, Antonio (2005): <<La Seguridad Social y su futuro: ¿Ajuste

ocurre con el fenómeno demográfico del envejecimiento de la población – tampoco es un hecho nuevo¹⁶, habiéndose situado en nuestro país en 2010 la tasa de dependencia económica en el 42,1%¹⁷, siendo bastante pesimistas las proyecciones de futuro sobre la evolución de la tasa de reposición o dependencia activos/pasivos de aquí a 2050¹⁸, sobre todo teniendo en cuenta la caída gradual de las cotizaciones sociales, que – representando el 85,3% de los ingresos no financieros de nuestro Sistema de Seguridad Social – retrocedieron en 2012 un –3,9% en relación a 2011, perdiéndose en 2012 un –4,5% de trabajadores afiliados y en alta laboral (787.241 trabajadores), pasándose de 17.229.922 trabajadores en alta en 2011 a 16.442.681 en 2012¹⁹, y – por ello – el reto europeo a medio plazo consistirá en mantener un adecuado nivel de cobertura en un escenario marcado por tasas crecientes de población pasiva²⁰.

-
- o reconversión?>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, Madrid, p. 17. En tal situación, el conflicto intergeneracional está servido, sobre todo teniendo en cuenta la lógica interna del sistema financiero de reparto (basado en el principio de solidaridad), haciéndose necesario establecer un equilibrio entre la protección de los trabajadores en activo y los trabajadores pasivos, sin el cual será difícil que el sistema pueda mantenerse; *cfr.*, Monereo Pérez (2008): pp. 107 y 108
16. Ya en el primer tercio del siglo pasado, en todos los países comenzó a incrementarse la proporción de las personas de 65 o más años de edad en relación con la población activa; *vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): p. 211. Si a la baja tasa de natalidad, combinada con una mayor longevidad, se añade la tendencia a la jubilación cada vez a edades más tempranas, se hace evidente que el incremento del porcentaje de la población pensionista sobre la población activa está ejerciendo una enorme presión en los sistemas públicos de financiación; *cfr.*, Vázquez Mariscal (2004): p. 35. De los 5,2 activos por jubilado en 1985 se pasaría a 2,2 activos por jubilado en 2050; *cfr.*, Villa Gily López Cumbre (2008): p. 395. En un futuro cercano el efecto de la tasa de fertilidad en el envejecimiento será cero, de modo que las cohortes entrantes y salientes serán de igual dimensión; *cfr.*, Antolín (2012): p. 15.
 17. Por *tasa de dependencia económica* se entiende, a estos efectos, el porcentaje de población inactiva mayor de 65 años en relación con la población ocupada comprendida entre los 20 y los 64 años; *vid.*, Consejo Económico y Social (2013): pp. 580 y 581.
 18. La relación entre el número de trabajadores potenciales y los mayores de 65 años caerá del 4 a 1 en 2000 hasta el 2 a 1 en 2050; *cfr.*, Vázquez Mariscal (2004): p. 37. En 2050, la ratio entre cotizantes y pensionistas será poco más de un cotizante por cada pensionista; *vid.*, Ojeda Avilés (2005): p. 15. Suponiendo que la edad legal de jubilación fuera de 67 años, la tasa de dependencia sería del 49,65% en 2049, siendo en dicho año la ratio entre ocupados y pensionistas – suponiendo una tasa de empleo del 70% – inferior a 1,5; *vid.*, Jimeno, Juan Francisco (2012): <<Sistema de pensiones y mercado de trabajo>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, p. 142. La tasa de dependencia, entendida como población de 65 ó más años en relación con la población de entre 15 y 64 años, pasará del 26% en 2010 al 50% en 2050, pasando la tasa de dependencia económica – definida como el porcentaje de pensionistas y desempleados en relación con la población ocupada – del 65% actual hasta el 79% en 2050 (suponiendo una tasa de empleo del 75%); *cfr.*, Comisión Europea (2012): p. 7.
 19. Consejo Económico y Social (2013): pp. 594 y 597.
 20. Tortuero Plaza, José Luis, y Águila Cazorla, Olimpia Del (2004): <<Los sistemas de

3. La crisis económica como mera coyuntura cíclica en la tasa de reposición

Para concluir el presente epígrafe sobre los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones, tan solo apuntar que el actual ciclo económico recesivo supone una mera circunstancia coyuntural que – como toda crisis económica – afecta al nivel de empleo y, por tanto, también a la tasa de reposición o dependencia antes citada, si bien es la crisis demográfica del gradual envejecimiento de la población la que continúa siendo – una vez más – el auténtico problema que afecta a la sostenibilidad económica de los sistemas públicos de protección social²¹, si bien la actual crisis económica – como todas – ha originado movimientos de reforma de los sistemas de pensiones, lo cual tampoco constituye un fenómeno novedoso²².

pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, Madrid, p. 59.

21. El impacto de la crisis económica sería un problema a corto y medio plazo, pero el problema esencial continuaría siendo el envejecimiento de la población, problema éste a largo plazo que tan solo variaría en cuanto a la forma en que afecta a los diferentes sistemas de pensiones, privados o públicos, de reparto o de capitalización; *cfr.*, Antolín (2012): p. 13. El sistema de pensiones requiere una reforma, pero no por la crisis económica, sino por la existencia de una crisis demográfica; *cfr.*, Conde-Ruiz, Ignacio (2012): <<El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, p. 99. Lo que haría necesaria la reforma del sistema de pensiones no sería la crisis económica, sino el envejecimiento de la población y el consecuente volumen de gastos futuros; *cfr.*, Quílez, María Teresa (2012): <<El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, p. 173. El paro y los menores niveles de PIB agravarían los problemas de sostenibilidad, pero en modo alguno los crearían; *cfr.*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): p. 5.
22. Las reformas de los mecanismos de protección social han venido siempre precedidos de graves crisis económicas; *cfr.*, Manrique López, Fernando (1985): <<La reforma de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 146, Madrid, p. 51. Ya la crisis económica padecida en nuestro país a mediados de la década de los 80 del siglo pasado influyó sobre los gastos, ampliándose las situaciones de necesidad, y sobre los ingresos – por la caída de la producción y de la renta – de la Seguridad Social; *vid.*, González Rabanal, María De La Concepción (1985): <<La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución>>, *Revista de Política Social*, núm. 148, Madrid, p. 74. El impacto de la crisis económica en los sistemas de pensiones de capitalización supuso la depreciación a corto plazo de los activos acumulados para su financiación, si bien éstos se recuperaron a largo plazo, mientras que en los sistemas públicos de reparto la crisis económica – y el consiguiente aumento del desempleo – provocó una reducción de ingresos y un aumento de los gastos; *cfr.*, Antolín (2012): p. 14.

II. EL SEGURO SOCIAL: LA SOLVENCIA A COSTA DE LA SUFICIENCIA

1. La previsión como ahorro de futuro. Sus formas

Toda actividad previsora o, simplemente, de *previsión*, supone una conducta de anticipación actual de posibles sucesos futuros a los que hacer frente, actividad de previsión que puede ser de primer grado – a través del ahorro simple o de mera acumulación de recursos – y de segundo grado o de ahorro organizado a través de la institución del *seguro*, que va a suponer un ahorro de capitales a interés compuesto para la cobertura futura de las necesidades derivadas de la actualización de un concreto riesgo²³.

Lo anterior nos conecta con la idea de *necesidad*, que adquiere categoría social en el Medievo al calor de las primeras organizaciones profesionales, necesidades sociales que inicialmente se afrontarán a través de las primigenias instituciones de socorro y ayuda mutua – tales como las Cofradías, Hermandades y Montepíos – si bien será la denominada *cuestión social*, como situación de desamparo social de las clases obreras en el marco de la Revolución Industrial, el detonante y origen del surgimiento de la idea del *seguro social*²⁴, siendo en

23. La previsión supone contemplar los sucesos futuros en orden a regular la conducta presente, anticipando lo futuro como proyección del pasado; *cfr.*, López Núñez, Álvaro (1943): *Ideario de Previsión Social*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 561, Madrid, pp. 9 y 10. Se atribuye a José Maluquer y Salvador la teoría de los dos grados de la previsión, cuales serían el del ahorro clásico – entendido como simple acumulación de capitales – y el del seguro, en el cual al interés compuesto se une el factor de mortalidad, permitiendo el pago del capital en el momento necesario; *vid.*, López Valencia, Federico (1934): *El ideario de Maluquer*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 406, Madrid, pp. 119 y 120. La previsión puede adoptar la forma de ahorro individual (insuficiente e inaccesible para el asalariado), de ahorro organizado en cajas de ahorro y montes de piedad – sistema éste en el que falta la idea de solidaridad – de mutualidad, la cual se caracteriza por la solidaridad insita en el socorro mutuo, recíproco y no lucrativo, así como en forma de seguro social como culminación del ahorro organizado o de segundo grado, a modo de complemento del salario y de beneficio diferido que genera un auténtico derecho; *vid.*, Gascón y Marín, José (1944): *Los Planes de Seguridad Social. De la beneficencia al seguro*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 582, Madrid, pp. 24, 25, 27, 28, 45 y 53.

24. El infortunio y la necesidad adquieren la categoría de problema social en la época medieval, al comenzar a organizarse el trabajo por oficios y profesiones, surgiendo así las Cofradías (de naturaleza asistencial mediante el auxilio mutuo), las Hermandades – en las que los beneficios otorgados se constituyen en auténticos derechos adquiridos previa cotización – y los Montepíos laicos surgidos a finales del siglo XVIII; *vid.*, Martí Buñill, Carlos (1951): *Tratado comparado de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Núm. 843, Madrid, pp. 33 a 37. Sería el agravamiento de la cuestión social

la Alemania de finales del siglo XIX donde se inició el primer ensayo de un sistema de seguros sociales obligatorios para los obreros industriales, cubriendo los riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, vejez e invalidez²⁵.

2. Los orígenes del seguro social en España

Existe unanimidad doctrinal en atribuir a Don José Maluquer y Salvador la paternidad del seguro social español²⁶, sin olvidar la tarea señera que en el ámbito de la primigenia previsión social realizaron Don Álvaro López Núñez y el actuario Don Federico H. Shaw²⁷.

lo que, ante el fracaso de las medidas represivas del orden político liberal, daría lugar al surgimiento del seguro social como protección por el Estado de las clases trabajadoras frente a las más apremiantes situaciones de necesidad; *cfr.*, Monereo Pérez (2008): p. 57. La impotencia del trabajador contra la explotación patronal dio lugar a un estado social de inseguridad que se denominó problema o cuestión social, que trató de afrontarse a través de la denominada política social; *cfr.*, Martí Bufill (1951): p. 41. La Previsión Social, que engendró el Seguro Social, procuró culminar la escollera que la cuestión social había planteado; *cfr.*, Sánchez Monis, Fernando (1960): <<Ensayo sobre el concepto de Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 46, Madrid, p. 80. En igual dirección, *vid.*, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (1964): <<El Estado y la Seguridad Social (notas a la Base Preliminar de la Ley de Bases de la Seguridad Social)>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, p. 42.

25. El pistoletazo de salida del sistema de seguros sociales obligatorios de naturaleza profesional, lo dio el Mensaje Imperial del Emperador Guillermo I, leído por Bismarck ante el Reichstag el 17 de noviembre de 1881, fruto del cual fueron las Leyes de 13 de junio de 1883 –que aprobó el Seguro Obligatorio de Enfermedad– de 6 de julio de 1884, que aprobó el Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo, y de 22 de junio de 1889, que creó el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez; *vid.*, Martí Bufill (1951): pp. 54 y 55. El sujeto del seguro social no sería el obrero en sí, sino el trabajo, pues el riesgo garantizado por el seguro es la pérdida del trabajo por accidente, muerte, vejez o paro forzoso, procediendo el seguro social obligatorio alemán a repartir entre los asegurados la pérdida sufrida por cada uno de ellos cuando acaece un suceso fortuito con probabilidad científicamente calculada, de modo que las primas pagadas en el año sufragarían los siniestros ocurridos durante el mismo; *vid.*, López Valencia, Federico (1913): *La acción patronal en el problema de los retiros obreros*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, pp. 14, 23 y 34.
26. Martí Bufill (1951): p. 68. *Apóstol del seguro social*, según Pulido Fernández, Ángel (1924): *Biografía del Excelentísimo Señor D. José Maluquer y Salvador, Consejero Delegado del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, p. 30; con igual calificativo, *vid.*, Sartou y Baquero, José (1934): *El ideario de Maluquer*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 427, Madrid, p. 7. En cuanto a la figura de Maluquer como apólogo de la previsión social y como arquitecto social, *vid.*, López Valencia (1934): pp. 7 y 9.
27. Considera la doctrina a López Núñez como principal discípulo de Maluquer, al encauzar normativamente la técnica de la previsión social; en tal sentido, *vid.*, López Valencia (1934): p. 13; Jordana de Pozas, Luis (1942): *Elogio de Don Álvaro López Núñez*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 551, Madrid, pp. 2 y 14; LEAL RAMOS, León (1950): *El Instituto Nacional de Previsión, laboratorio inicial y preparador*

Desde el principio, y en base a su experiencia profesional, Maluquer tomará el seguro mercantil –basado en el cálculo actuarial de probabilidades– como punto de partida del primitivo seguro social, al que calificará como *matemática de la solidaridad humana*, fundada en bases científicas, que no empíricas, a fin de superar la imprevisión que suponían los insuficientes mecanismos de cobertura propios de la caridad²⁸, siendo así que la ciencia matemática actuarial del seguro mercantil fundamentará la técnica conmutativa del naciente seguro social²⁹, en el cual los cálculos actuariales

-
- del ambiente español para la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 813, Madrid, p. 16. El actuario Federico H. Shaw, cuya preparación profesional procedía del seguro mercantil, adquirió el sentido social necesario para adaptar las fórmulas algebraicas a las necesidades del mundo del trabajo; *vid.*, López Núñez, Álvaro (1924): *Elogio de Federico H. Shaw*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, p. 7.
28. Maluquer, Doctor en Derecho, fue Secretario General de la entonces importantísima sociedad de seguros <<La Equitativa>>, siendo Asesor General de Seguros en el entonces Ministerio de la Gobernación hacia 1900, a donde fue llamado para organizar el seguro creado por la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900; *vid.*, Pulido Fernández (1924): p. 19; López Valencia (1934): pp. 11 y 12. La primera vez que Maluquer expresa su idea de la previsión social fue en su contestación escrita, en fecha 28 de agosto de 1899, a una carta en que José González Rothvoss –por entonces Gobernador Civil de la provincia de Santander– le consultaba sobre el medio más idóneo para aumentar la eficacia social de las Cajas de Ahorro, respondiéndole que la ciencia de la previsión tiene dos bases fundamentales, cuales son el interés del capital y el cálculo de probabilidades, sugiriendo que aquellas debieran ampliar sus actividades hacia un seguro popular de vida basado en la ciencia del seguro, ajustando sus operaciones al cálculo actuarial, de modo que pudiera responderse financieramente en todo momento a los compromisos contraídos con los impositores; *vid.*, Carbajosa Álvarez, Manuel (1934): *El ideario de Maluquer*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 418, Madrid, pp. 26, 27 y 32; López Valencia (1934): pp. 33 a 35, 86 y 87. Maluquer siempre consideró al seguro como la *fórmula matemática de la solidaridad humana*; *vid.*, Leal Ramos (1950): p. 11; López Valencia (1934): p. 62.
29. La obra actuarial de la Previsión social se configuraría como la Ciencia puesta al servicio de la Justicia; *vid.*, Jiménez, Inocencio (1934): *Las inversiones de los fondos de previsión*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 433, Madrid, p. 32. Convocada por Real Decreto del Ministerio de la Gobernación, de 22 de julio de 1904, y a iniciativa del Instituto Nacional de Previsión, una Conferencia de Cajas de Ahorro –celebrada los días 19 y 20 de octubre de dicho año– se llegó a la conclusión de que un sistema de pensiones habría de sujetarse a las condiciones técnicas del seguro; *vid.*, Leal Ramos (1950): pp. 12 y 13. El incipiente seguro social iba a ser considerado como un sustituto del salario en situaciones de cese o pérdida del trabajo; *vid.*, López Valencia (1934): p. 144; Monereo Pérez (2008): p. 57. El seguro mercantil tiene naturaleza mutualista –pues el contrato de seguro no sería otra cosa que una cobertura recíproca de una necesidad pecuniaria fortuita por una masa de individuos sujetos a igual riesgo, a través del fondo acumulado por las aportaciones de todos los tomadores del seguro– teniendo el seguro social, por su parte, algo de mercantil, al constituir también en cierta medida una compraventa –pues el asegurado compra su prestación a plazos, y el asegurador social (al igual que el mercantil) busca la ecuación matemática óptima entre el valor del riesgo y el de la cuota– teniendo también el seguro social algo de mutualista, pues el activo ayuda al pasivo, las generaciones pre-

y las proyecciones estadísticas serían determinantes a la hora de ajustar el importe de la prima a pagar y el valor de la prestación a satisfacer³⁰, y de ahí que Maluquer revistiera la configuración del seguro social sobre bases estrictamente científicas, huyendo con ello de todo empirismo aleatorio, siendo su máxima más conocida la de la *obsesión por la solvencia*, de modo que el seguro estuviera siempre en óptimas condiciones económicas para hacer frente a su compromisos financieros³¹, seguro social que – aún fundado en la ciencia actuarial, aspecto éste ya criticado entonces – se dulcificó con la noción de *cuota media*, entendida como cotización uniforme para todo tipo de trabajadores con independencia de su edad, pues de otro modo – y dado que debía existir una necesaria correlación entre la cuota a pagar y la edad del asegurado – de no haberse establecido tal cotización uniforme, una mayor cuota patronal a pagar por los trabajadores de mayor edad hubiera constituido una prima para que los empresarios emplearan a los más jóvenes en detrimento de los trabajadores más viejos, estableciéndose con tal cuota media una gran mutualidad en la que la prima por los trabajadores de menor edad cooperaba a costear la pensión de los de mayor edad³², y todo ello sin

sententes a las pasadas y los salarios altos a los bajos; *vid.*, Aznar Embid, Severino (1942): *Las fronteras de los Seguros Sociales*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 547, Madrid, pp. 3 y 4; Cabrera Bazán, José (1964): <<La responsabilidad de tercero causante del daño y el nuevo régimen de Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 284-286; Valpuesta Gastaminza, Eduardo María (2009): <<Teoría general del contrato de seguro (conforme a la Ley española)>>, *Revista de Derecho y Negocios*, Centro de Estudios de Derecho Corporativo, Universidad de San Martín de Porres, Facultad de Derecho, Año 2, núm. 3, Semestre II, Lima, Perú, p. 1.

30. La construcción racional de los seguros sociales debía fundarse en la estadística y en el cálculo de probabilidades; *vid.*, Huszár, Géza (1936): *Sobre los problemas de la matemática en la dirección racional de los seguros sociales*, separata del núm. 140 – 142 de los <<Anales del Instituto Nacional de Previsión>>, Madrid, p. 3. La importancia de la ciencia actuarial en los primitivos seguros sociales, hizo que el Instituto Nacional de Previsión designase en 1909 – como primer asesor actuarial – a M. Edmond Lefranq, Secretario de la Asociación Profesional de Actuarios Belgas, encomendándose al citado Instituto, por Decreto de 5 de marzo de 1910, el estudio de un proyecto de ley de organización de sus servicios y – entre ellos – la creación de una Corporación Nacional de Actuarios, pues la ciencia de la previsión no sería otra cosa que una rama de las matemáticas aplicadas; *vid.*, Leal Ramos (1950): pp. 23 y 24. El punto de partida del seguro social sería la técnica conmutativa actuarial propia del seguro mercantil; *vid.*, Sánchez Monis (1960): p. 87. El seguro social tomó prestada del privado la técnica actuarial, a fin de ajustar matemáticamente la prima a pagar por el asegurado y la prestación a satisfacer una vez actualizado el riesgo; *vid.*, Monereo Pérez (2008): p. 51.
31. *Id.*, López Núñez (1924): p. 8; Pulido Fernández (1924): pp. 51 y 53; Carbajosa Álvarez (1934): p. 52; López Valencia (1934): pp. 60 a 62; Sartoy y Baquero (1934): p. 134.
32. *Id.*, Jordana de Pozas, Luis (1925): *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, pp. 24 a 26. Algún sector doctrinal atribuye la creación de la cuota media al actua-

olvidar las necesarias reservas técnicas del seguro social, integradas por las cantidades acumuladas a lo largo del tiempo para poder hacer frente en cada momento al abono de las prestaciones correspondientes³³.

3. Del ahorro voluntario subsidiado al forzoso: El Seguro Social como servicio público

El surgimiento en nuestro país de los primeros seguros sociales obligatorios respondió a un proceso gradual, que se inició – en un primer momento – con un sistema de ahorro voluntario subvencionado, lo que dio en llamarse el *régimen de libertad subsidiada*, que transitó gradualmente al sistema de los seguros sociales obligatorios. Así, por Ley de 27 de febrero de 1908³⁴ se organizó el Instituto Nacional de Previsión, como gestor de operaciones de renta vitalicia, diferida o temporal, a favor de las clases trabajadoras, mediante imposiciones voluntarias únicas o periódicas bonificadas por el Estado, a modo de pensión de vejez de suscripción voluntaria, habiéndose de esperar hasta el Real Decreto de 11 de marzo de 1919³⁵ – por el que se establece un régimen de intensificación de retiros obreros – para encontrarnos con el primer seguro social obligatorio español³⁶, que estableció una pensión mínima

rio Federico H. Shaw, quien ideó una cuota patronal igual para todos los trabajadores con independencia de su edad, a modo de prima individual aplicada en la cuenta de cada asegurado con arreglo a la edad de cada uno y – si bien el empleador pagaba igual cuota por el obrero viejo y por el joven – el seguro aplicaba, a efectos de pensión, mayor prima al primero, a efectos de que ambos llegaran a la edad de retiro con derecho a igual pensión; *vid.*, López Núñez (1924): pp. 13 y 14; Pulido Fernández (1924): p. 47. Otro sector doctrinal, en cambio, atribuye personalmente a José Maluquer la idea de la cuota media; *vid.*, López Valencia (1934): p. 96; Leal Ramos (1950): p. 22.

33. El llamado *tesoro* del seguro social, estaba integrado por las cantidades acumuladas que, con el transcurso del tiempo y el devengo de intereses sobre aquellas, daban lugar a las cantidades necesarias para realizar el beneficio social esperado, determinándose las cantidades actuales precisas para que en el futuro pudieran convertirse en la suma a pagar; *vid.*, López Núñez (1943): pp. 44 y 45. La reserva técnica, tomada del seguro de vida, estaría formada por la suma de las primas pagadas y de sus intereses anuales capitalizados, lo que permitiría atender a las obligaciones de cada año conforme iban venciendo, de forma que en cada momento la reserva sería el valor actual de las obligaciones del asegurador, siendo ésta – en cierta medida – la técnica inicialmente aplicada por el Instituto Nacional de Previsión, gestor de los primeros seguros sociales, a modo de caja nacional de naturaleza mutua y cooperativa que permitía un aseguramiento a precio de coste; *vid.*, López Valencia (1913): p. 40.
34. Gaceta de Madrid, núm. 60, de 29 de febrero de 1908.
35. Gaceta de Madrid, núm. 71, de 12 de marzo de 1919.
36. Si bien no se llevó a la práctica hasta la aprobación de su Reglamento General por Real Decreto de 21 de enero de 1921 (Gaceta de Madrid, núm. 23, de 23 de enero de 1921).

de vejez de una peseta diaria, tratándose de un seguro público no contributivo – con una cuota patronal fija de 0,10 céntimos de peseta por cada día trabajado – a favor de los trabajadores asalariados con unas rentas anuales por cualquier concepto que no excediesen de 4.000 pesetas (24,04.- €), clasificándose a los asegurados en dos grupos, los menores de 45 años – que, como regla, consolidarían a los 65 años una pensión vitalicia de jubilación de una peseta diaria – y los mayores de 45 años, a los cuales se les abriría una libreta o cuenta de capitalización individual en las que se acreditaban sus cuotas, exigiéndose en ambos supuestos una carencia mínima capitalizada de 180 pesetas anuales (1,08.- €)³⁷.

En tal sentido, apuntar que tanto el primitivo retiro obrero – al que brevemente acabamos de referirnos – como los sucesivos seguros sociales que irán creándose, van a ir configurando una noción de seguro social a modo de síntesis entre la técnica mutualista y la del seguro privado, síntesis que va a generar un seguro social articulado como un auténtico servicio público no lucrativo de previsión social, de forma que los incipientes seguros sociales aparecerán como seguros obligatorios, de origen legal y gestionados por entes públicos³⁸, seguros sociales cuya planificación se proyectó en el Real Decreto

-
37. La libertad subsidiada fue un régimen de transición entre el seguro libre y el obligatorio, fomentando la previsión voluntaria con subsidios del Estado, régimen implantado originariamente en Bélgica e Italia, y después en algunos cantones suizos y en España; *vid.*, López Valencia (1913): pp. 27 y 28. El régimen oficial de seguros populares, conocido como de *libertad subsidiada*, obligaba al Estado a bonificar las imposiciones voluntarias de los asegurados, suponiendo el régimen obligatorio de intensificación del seguro obrero un paso más en la previsión social, aplicando la doctrina del riesgo profesional al seguro al establecer una cotización patronal obligatoria; *vid.*, López Núñez (1924): p. 13. Las operaciones iniciales del Instituto Nacional de Previsión fueron las de constitución de pensiones de vejez en régimen de libertad subsidiada, de suscripción voluntaria para los asegurados y de obligada bonificación para el Estado, habiendo sido utilizado a 31 de diciembre de 1924 por 101.845 personas, transitando dicho régimen – mediado el año 1921 – al obligatorio del retiro obrero, que en 1924 contaba con 1.635.150 obreros con cuentas de seguro; *vid.*, Jordana de Pozas (1925): pp. 18 y 19. La implantación del seguro social obligatorio supuso un proceso gradual, iniciado con un régimen de pensiones de retiro llamado de *libertad subsidiada*, constituyendo el retiro obrero obligatorio una intensificación del seguro de vejez del sistema de libertad subsidiada, añadiendo como novedad una cuota patronal obligatoria; *vid.*, López Valencia (1934): pp. 79 y 85. José Maluquer diseñó un modelo de seguro social gradual, que se inició con un régimen de seguro popular voluntario – denominado de *libertad subsidiada* – a fin de ir preparando la conciencia popular para el establecimiento del retiro obrero obligatorio; *vid.*, Sartou y Baquero (1934): pp. 74 y 75. Sobre el tránsito normativo del régimen de libertad subsidiada al retiro obrero obligatorio, *vid.*, Martí Bufill (1951): pp. 68 a 70.
38. La técnica del seguro social, síntesis de los mecanismos mutualistas y del seguro privado, intentará corregir los defectos del seguro y de la mutualidad publicando el sistema, configurándose como seguros obligatorios, de origen legal y gestionados por entes públicos, recurriéndose a la técnica del seguro, pero moralizándola acudiendo a la nota de su obli-

de 20 de noviembre de 1919³⁹, en lo que doctrinalmente llegó a calificarse como un auténtico plan sistematizado de seguros sociales obligatorios⁴⁰, gestionados por el ya citado Instituto Nacional de Previsión, que funcionó primordialmente como un administrador público de una caja de pensiones vitalicias diferidas en el desempeño de su papel legal de corporación nacional autónoma, si bien sus funciones se ciñeron inicialmente tan solo a la provincia de Madrid, actuando a través de Cajas colaboradoras provinciales y regionales, gestionando, además de los seguros del régimen de libertad subsidiada – cuales eran los Seguros voluntarios Infantil o de Dote, de Pensiones de vejez y de Amortización de Préstamos – los Seguros Sociales Obligatorios (Retiro Obrero, Maternidad, Accidentes de Trabajo y Paro Forzoso)⁴¹.

gatoriedad, de modo que –teniendo el seguro social una naturaleza jurídico-pública – sus prestaciones se materializarían en un auténtico servicio público; *cfr.*, Monereo Pérez (2008): p. 58. El seguro social se diferenciaría del mercantil en que éste constituye un negocio lucrativo, mientras que el seguro social sería un servicio público no lucrativo, coincidiendo ambos en que son mecanismos de previsión de segundo grado, así como en la necesidad de tener que determinar la equivalencia entre los valores actuales de los cobros y el de los pagos futuros mediante un cálculo de probabilidades; *vid.*, Aznar Embid (1942): pp. 5 y 6. El seguro social sería un servicio público que originaría relaciones de Derecho público, pues las obligaciones derivadas de aquel no serían deberes derivados del contrato de trabajo, sino –precisamente– obligaciones de Derecho público; *vid.*, Pérez Botija, Eugenio (1944): El régimen contencioso de los seguros sociales, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 571, Madrid, pp. 5, 30 y 31. La técnica del seguro social supuso la publicación del sistema privado de seguros mediante la implantación de su obligatoriedad y su sometimiento al Derecho público, imponiendo una solidaridad mutualista entre empresarios y trabajadores; *vid.*, Rodríguez – Piñero y Bravo – Ferrer (1964): p. 44. A diferencia de la técnica de la asistencia social, meramente reparadora, el seguro social constituiría una auténtica técnica de previsión social, pues respondería a un carácter preventivo y reparador; *vid.*, Martí Bufill (1951): p. 195.

39. Gaceta de Madrid, núm. 327, de 23 de noviembre de 1919.

40. Su artículo 1º previó que los Seguros a los que se refería la Ley de 27 de febrero de 1908, propios del Instituto Nacional de Previsión y de sus órganos colaboradores, serían los retiros obreros y pensiones de vejez, las pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad), el seguro popular de vida y de renta, los seguros infantiles diferidos, el seguro contra el paro forzoso, los seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad, así como cualquier otra operación de previsión social basada en el ahorro que tuviera por base la vida humana; *vid.*, Leal Ramos (1950): pp. 42 y 43; Martí Bufill (1951): pp. 71 y 72.

41. *Vid.*, López Valencia (1913): p. 29; Ministerio de Trabajo (1953): *Los Seguros Sociales en España de 1936 a 1960*, Informe sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto Nacional de Previsión, presentado por su Director General Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas, Ministerio de Trabajo, I Asamblea general del Instituto Nacional de Previsión, Sección I, Madrid, pp. 12 y 13.

4. Régimen financiero, riesgo asegurado y solvencia en el Seguro Social

Por lo que respecta al régimen financiero de los primitivos seguros sociales obligatorios, decir que toda organización financiera del seguro se encamina a la consecución de su equilibrio financiero, constituyendo sistemas financieros tradicionales en la ciencia del seguro el de capitalización – sistema éste propuesto fervientemente por José Maluquer – y el de reparto, sistemas en cuyas características se incidirá posteriormente, si bien adelantar que en la capitalización se recaudan previamente las cantidades necesarias para – acumulándolas junto a los intereses producidos por las mismas – atender a la prestación futura, mientras que en el sistema de reparto se espera a que se produzca el siniestro para distribuir el coste de su reparación entre los obligados al pago del seguro, de forma que las generaciones presentes de asegurados no estarían pagando sus actuales obligaciones de previsión, sino las de las generaciones pasadas, pues el derecho a la correspondiente prestación no nace hasta que acaece el siniestro asegurado, a diferencia de lo que sucede en el sistema de capitalización, en donde el derecho a la prestación surge desde el momento mismo del abono de la prima⁴², si bien advertir que no se aplicó un mismo régimen financiero uniforme para todos los seguros sociales, el cual fue evolucionando con el tiempo y, así, para el Retiro Obrero Obligatorio – instaurado en 1919 – se estableció un régimen de capitalización de cuota media financiado por los empresarios y por el Estado, para el Seguro de Maternidad – creado por Real Decreto – Ley de 22 de marzo de 1929⁴³ – se fijó un régimen financiero de reparto, nutrido con aportaciones del Estado y de las Corporaciones locales y con las cuotas de los patronos de las trabajadoras aseguradas, financiándose el Subsidio de Vejez – creado por Ley de 1 de septiembre de 1939⁴⁴, que sustituyó al Retiro Obrero, y que luego se integró

42. *Vid.*, Aznar Embid (1942): pp. 40 y 41. La organización financiera del seguro sería el conjunto de principios y reglas para equilibrar sus recursos y cargas; *vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): p. 201. Para Maluquer, el sistema financiero de capitalización del seguro – mediante la acumulación de cuotas sucesivas – constituiría una garantía para el obrero asegurado; *vid.*, Carbajosa Álvarez (1934): pp. 48 y 49. Maluquer defendió para el primitivo retiro obrero un sistema financiero de capitalización individual – formando una reserva individual para cada asegurado – frente al sistema de reparto, no solo por razones técnicas, sino también – sobre todo – con vistas a la inversión social de los capitales constituidos; *vid.*, López Valencia (1934): pp. 97 y 98.

43. Gaceta de Madrid núm. 83, de 24 de marzo de 1929.

44. Boletín Oficial del Estado núm. 252, de 9 de septiembre de 1939, norma ésta que sustituye el régimen de capitalización en el Retiro Obrero por el de pensión fija, aumentando la pensión de una peseta diaria a tres pesetas diarias (artículo tercero), amén de convertir a

en el postrer Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) por Decreto de 18.04.1947⁴⁵— mediante un sistema de reparto nutrido con las aportaciones del Estado y las cotizaciones patronales⁴⁶.

En lo que atañe al riesgo asegurado por la pensión de vejez, decir que— tanto ayer como hoy — éste será el de la pérdida del salario a consecuencia del cese en el trabajo a una determinada edad, sin atender necesariamente al hecho de si el pensionista conserva o no todavía la capacidad para trabajar, constituyendo el trabajo la base del aseguramiento y de la cotización, así como el objeto del seguro social⁴⁷.

Para concluir el presente epígrafe, y en relación a la solvencia o sostenibilidad financiera del seguro social, decir que la misma — cálculos científicos actuariales aparte — se debió en buena medida a la concatenación de tres factores, uno de carácter económico y los otros dos de naturaleza demográfica. Así, el principal factor económico de la solvencia del seguro social de vejez, al menos inicialmente, fue precisamente la insuficiente prestación económica proporcionada por aquel, pues su regulación ya renunció desde el princi-

-
- las Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión en Delegaciones del mismo.
45. Boletín Oficial del Estado núm. 125, de 5 de mayo de 1947, que creó la Caja Nacional del SOVI, separando sus recursos de los procedentes de los restantes seguros sociales (artículo tercero).
 46. Vid., AAVV (2005): *Curso de Seguridad Social*, coordinado por Alfredo Montoya Melgar, Editorial Thomson—Civitas, 3.ª edición, Navarra, pp. 161 y 162. En el primitivo Retiro Obrero obligatorio, se instauró un régimen de capitalización colectiva para las cotizaciones obligatorias destinadas a los asegurados que entrasen en el seguro antes de los 45 años de edad, así como uno de capitalización individual para los que entraran en el seguro después de dicha edad; vid., Instituto Nacional de Previsión (1933): p. 223. El régimen financiero del SOVI era de reparto simple, si bien ya a principios de la segunda mitad del siglo pasado estaba en estudio la transformación de dicho régimen en otro con fundamento actuarial, buscando la proporcionalidad técnica entre el valor de las pensiones y el volumen de las cotizaciones; vid., Martí Bufill (1951): p. 411.
 47. La cobertura del riesgo de vejez puede obedecer, bien al deseo de colocar tal vejez al abrigo de la miseria cuando se esté imposibilitado para el trabajo— cubriéndose con ello el riesgo de incapacidad— bien a la aspiración de permitir la cesación en el trabajo a partir de una edad determinada, buscándose en esta segunda alternativa un acto de previsión o de ahorro, considerándose la edad entonces— no como una incapacidad presunta— sino como la finalización legítima en el trabajo, inclinándose las legislaciones nacionales vigentes (entonces) por este segundo concepto, distinguiendo entre el riesgo de vejez y el de invalidez; vid., Instituto Nacional de Previsión (1933): pp. 36 y 37. Será el elemento objetivo del seguro, el *riesgo*, el que delimite su naturaleza, siendo el riesgo propio del seguro social la falta de trabajo por imposibilidad física o social; vid., López Núñez (1943): pp. 25 y 26. El riesgo protegido por el seguro social sería único, el de la falta de salario; vid., Gascón y Marín (1944): p. 64. El seguro social sería la institución encaminada a proteger el peligro de la falta de salario, manteniendo el trabajo un doble relación con el seguro social, de naturaleza activa— en cuanto presupuesto de aseguramiento y cotización— y pasiva, en cuanto el trabajo sería precisamente el objeto del aseguramiento; vid., Martí Bufill (1951): pp. 106 y 129.

pio a configurar la pensión como una renta sustitutiva del salario dejado de percibir al cesar en el trabajo, constituyendo la primitiva pensión de vejez del Retiro Obrero una prestación económica inicial, mínima y transitoria de mera subsistencia⁴⁸. En cuanto a los factores demográficos que influyeron positivamente en la solvencia del seguro social de vejez, tenemos – de un lado – la remota posibilidad de llegar a cumplir en la época la edad legal de jubilación, fijada en 1919 en los 65 años (prácticamente la misma establecida en la actualidad)⁴⁹, pues en 1916 solo el 35% de cada generación alcanzaba esa edad (alcanzándola hoy aproximadamente el 90%), lo que de suyo implicaba que tan solo un escaso porcentaje de asegurados llegaban a percibir pensión de jubilación, teniendo – de otro lado – el dato demográfico de que la esperanza de vida a partir de los 65 años de edad era, para el tercio de asegurados que llegaban a esa edad, de escasamente diez años (habiendo pasado aproximadamente a veinte años en la actualidad), lo cual hacía relativamente corto el lapso de tiempo durante el cual cada pensionista cobraba su pensión⁵⁰.

-
48. La pensión de vejez era independiente de las ganancias, pero se encontraba condicionada por el valor adquirido por las cotizaciones, y que se fijó – para los asegurados con anterioridad a los 45 años de edad – en 365 pesetas anuales (2,19.-€), siendo su objetivo el de proporcionar un mínimo de existencia; *vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): pp. 56 y 171. La pensión garantizada por el Retiro Obrero de 365 pesetas anuales se trataría de una pensión mínima, calculada con las máximas precauciones impuestas por la carencia de las tablas de mortalidad españolas y por la existencia de gran número de asegurados de edad avanzada, pensión mínima aquella que se referiría a un período transitorio inicial, en el cual el obrero no cotizaba; *cfr.*, Jordana de Pozas (1925): p. 32. Nunca existió la intención de que la pensión del Retiro Obrero (una peseta diaria) fuese la pensión normal o definitiva, sino una mera pensión inicial constituida a expensas del patrono y del Estado; *vid.*, Leal Ramos (1950): p. 31.
49. Se consideró que haber fijado en la época una edad legal inferior a los 65 años para causar derecho a la pensión de vejez, hubiera elevado las cotizaciones y gravado el seguro; *vid.*, Carbajosa Álvarez (1934): p. 53. Los primeros seguros sociales europeos, al igual que el español, fijaron la edad legal de jubilación en los 65 años, caso de Alemania, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Holanda, Hungría, Italia, Luxemburgo, Polonia (Departamentos del Oeste), Reino Unido y Rumania, siendo la edad legal de 60 años en Bulgaria y Francia; *vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): pp. 38 y 39.
50. En 1920, la esperanza media de vida al nacer se situaba en los 41,2 años, siendo la esperanza media de vida a partir de los 65 años de edad de 10,2 años, mientras que en 2005 los citados datos medios eran – respectivamente – de 80,2 años y de 19,2 años; *vid.*, Zubiri (2009): p. 53. En prácticamente un siglo, la esperanza de vida al nacer habría pasado de los 34,8 años a cerca de 81, de forma que en 1916 solo el 35% de cada generación llegaba a cumplir los 65 años de edad, llegando hoy al 90%; *vid.*, Conde-Ruiz (2012): p. 100.

III. DEL SEGURO SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL: LA SUFICIENCIA A COSTA DE LA SOLVENCIA

1. La idea de *Seguridad Social* como derecho y como cuestión política y económica

El término *Seguridad Social* se acuña por vez primera en los Estados Unidos, de la mano de su Ley de Seguridad Social de 14 de agosto de 1935 (*Social Security Act*), alcanzando eco mundial tras la Carta del Atlántico de 1941, cuyo punto V usó dicho término para definir unos de los principales objetivos de lo que sería años después la Organización de las Naciones Unidas⁵¹, introduciéndose la expresión *sistema español de Seguridad Social* en el párrafo cuarto de la parte expositiva del Decreto de 14 de julio de 1950 por el que se reorganiza el Instituto Nacional de Previsión⁵², si bien –más importante que el término en sí– lo será la idea de *Seguridad Social* como un derecho subjetivo de ámbito universal, idea que irá surgiendo bajo las nuevas concepciones que sobre la protección social incluyó Lord Beveridge en sus famosos informes *Social Insurance and Allied Services* (1941) y *Full Employment in a Free Society* (1944)⁵³, idea de Seguridad Social cuyo objetivo –según se recogió en el punto 4º de la Declaración de Santiago de Chile de 1942– se traduciría en crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de las genera-

-
51. Vid., Pérez Leñero, José (1953): <<La Seguridad Social como concepto>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 17, Madrid, p. 48; Hernáinz Márquez, Miguel (1954): <<Consideraciones sobre nuestra Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 22, Madrid, p. 110; Mut Remola (1972): p. 28, si bien este autor pone en boca de Simón Bolívar la acuñación del término seguridad social, al proclamar El Libertador en su discurso de Angostura que <<El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce..., mayor suma de seguridad social...>> (cfr., p. cit.).
 52. Boletín Oficial del Estado núm. 199, de 18 de julio de 1950; vid., Mut Remola (1972): p. 29. Recordar que el Instituto Nacional de Previsión acordó, en 1946, la creación de la primera Cátedra de Seguridad Social, adscrita a la Universidad de Madrid, en la que se encontraba representada la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y el propio Instituto; cfr., Ministerio de Trabajo (1953): p. 96.
 53. Los principales caracteres del sistema propuesto por William Beveridge eran los de unificación de los seguros sociales, la universalización de la protección social a toda la población, la extensión de la protección a toda situación de necesidad social y la financiación tripartita, pero con importante participación estatal; vid., Monereo Pérez (2008): p. 62. El propósito fundamental del Plan Beveridge fue establecer un sistema de cobertura de las necesidades sociales a través de la redistribución de la renta; vid., Montoya Melgar, Alfredo (2012): *Derecho del Trabajo*, 33ª ed., Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), Madrid, p. 614.

ciones activas, preparar el camino a las venideras y sostener a las desplazadas de la vida productiva⁵⁴.

En cualquier caso, tener en cuenta que –ya desde un principio– la idea de Seguridad Social va a suponer, tanto en su diseño como en su modelo de financiación, una idea compleja, que va a encontrarse predeterminada por factores de naturaleza política y económica⁵⁵ y, por ello, toda política de Seguridad Social constituirá una cuestión política compleja de naturaleza económica y redistributiva⁵⁶, dada las enormes repercusiones en las economías nacionales de los sistemas universales de Seguridad Social⁵⁷ en atención a su función primordial de redistribución de la renta⁵⁸.

2. El Seguro Social como esencia y punto de partida de la Seguridad Social

Aunque la nueva idea de Seguridad Social, como derecho subjetivo universal, comienza por abandonar la técnica propia del seguro social vigente

-
54. *Vid.*, Gascón y Marín (1944): pp. 19 y 21; Martí Bufill (1951): pp. 169 y 170.
55. La distribución de lo que deba de cotizarse entre los trabajadores asegurados, los empleadores y los poderes públicos depende, en cualquier país, de factores económicos y políticos; *vid.*, Instituto Nacional de Previsión (1933): p. 181. El derecho a la Seguridad Social no sería un derecho de carácter absoluto, sino condicionado por factores de naturaleza política y económica, debiendo buscarse una necesaria conexión entre la política económica y la política social; *vid.*, Martí Bufill (1951): pp. 113 y 177. La financiación de un sistema de Seguridad Social dependería de su carácter y extensión, y la determinación de los riesgos susceptibles de aseguramiento dependería de las concepciones políticas y sociales imperantes en cada momento y lugar; *vid.*, Sáinz de Bujanda, Fernando (1952): <<Aspecto financiero de la Seguridad Social>>, Cuadernos de Política Social, núm. 15, Madrid, pp. 25 y 26. El fenómeno financiero es considerado como de elección u opción política, al igual que el acto económico; *vid.*, Mut Remola (1972): p. 62.
56. Una política de Seguridad Social resultaría de la suma de tres políticas, económica, sanitaria y de distribución de ingresos; *vid.*, Martí Bufill (1951): pp. 178 y 179. La Seguridad Social se presentaría como un problema político complejo que englobaría factores económicos y demográficos; *vid.*, Mut Remola (1972): p. 44.
57. La Seguridad Social es una obra económica más que jurídica; *vid.*, Pérez Leñero (1953): p. 63. Un peligro derivado de la implantación de un Sistema de Seguridad Social sería el de su repercusión económica; *vid.*, Hernáinz Márquez (1954): pp. 115 y 116. El Sistema de Seguridad Social adoptado en cada país estaría en relación con su situación económica; *vid.*, Mut Remola (1972): p. 36.
58. La Seguridad Social detraería renta, a modo de transferencias entre personas y grupos de un cierto nivel económico hacia otros más necesitados, distribuyendo la renta nacional mediante prestaciones sustitutivas del salario; *vid.*, Fagoaga Gutiérrez – Solana, Miguel (1967): <<Desarrollo económico y Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 76, Madrid, pp. 10-11; en igual sentido, Mut Remola (1972): p. 54

hasta entonces⁵⁹, lo cierto es que el seguro social constituirá su punto de partida y –ayer como hoy– también su elemento primordial, aunque no el único⁶⁰, y –por ello– el primer paso en nuestro país hacia la edificación de un sistema de Seguridad Social fue proceder a la unificación normativa de los seguros sociales existentes, lo que supondría, no ya un seguro con riesgo único, sino el traslado de la idea de riesgo a la de necesidad, identidad de cobertura ante igual situación de necesidad y gestión pública por un organismo único⁶¹ y –así– por sendos Decretos de 29 de diciembre de 1948⁶², se simplificó y unificó la afiliación y cotización en los Seguros Sociales de Vejez, Invalidez y Enfermedad, unificándose también la noción de salario aplicable a todos los seguros y subsidios sociales, normas éstas que comenzaron la apertura del camino hacia la instauración de un Sistema de Seguridad Social.

-
59. El Seguro Social deja de ser un seguro técnico para pasar a ser un estado de necesidad; *vid.*, Martí Bufill (1951): p. 392. La Seguridad Social sería diferente del seguro social, constituyendo –según Willian Beveridge– una renta de reemplazo del salario cuya percepción cesa o cuya necesidad se intensifica, y ello con independencia de la causa de tal pérdida, abandonándose con ello la técnica del seguro social, pues ahora se pondrá el acento, no ya en la proporcionalidad cuota –prestación, sino en la distribución de ingresos, compensándose los elementos más ricos y los más necesitados; *vid.*, Cuenca, Juan Antonio De (1951): *Gestión de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Dirección de Servicios Especiales, publicación 846, Madrid, pp. 32, 33, 42 y 43.
60. Si bien el seguro social no sería la totalidad de la Seguridad Social, sí sería su elemento primordial; *vid.*, Leal Ramos (1950): pp. 51 a 53; en la misma dirección, Pérez Leñero (1953): pp. 44 y 45. El Seguro Social constituiría la política básica de la Seguridad Social; *vid.*, Martí Bufill (1951): p. 200. Constituiría también el seguro social el elemento formal de la Seguridad Social, a modo de enlace entre sus elementos personales y materiales; *vid.*, Perpiñá Rodríguez, Antonio (1952): *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la previsión actual*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, publicación 849, Madrid, p. 181. El punto de partida de la Seguridad Social sería el de la meta alcanzada por el seguro social; *cfr.*, Sánchez Monis (1960): p. 88.
61. Podría configurarse la unificación de los seguros sociales como la consideración de un riesgo único, la pérdida de salario por cualquier causa; *vid.*, López Valencia (1934): p. 144. No obstante, otro sector doctrinal consideraría que la unificación de los seguros sociales no implicaría la cobertura de un riesgo único, sino identidad de cobertura ante la misma necesidad y gestión por organismo único; *vid.*, Leal Ramos (1950): pp. 54 y 55; en igual sentido, CUENCA (1951): pp. 19 y 20. La unificación en nuestro país de los seguros sociales supuso el traslado de la idea de riesgo a la de necesidad, tratando de romper el sinalagma cotización – prestación; *vid.*, Monereo Pérez (2008): p. 59.
62. Boletín Oficial del Estado núm. 18, de 18 de enero de 1949.

3. La Ley sobre Bases de la Seguridad Social de 1963 como ruptura con la técnica del seguro social

La anunciada evolución desde la Previsión Social hacia un Sistema de Seguridad Social, principiada ya desde la unificación de la gestión de los seguros sociales obligatorios, se corona con la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social⁶³, que propició el tránsito hacia el nuevo sistema para – entre otros motivos – superar las imperfecciones de que adolecían los seguros sociales obligatorios⁶⁴, procediendo para ello, en primer término, a sustituir la noción de riesgo – propia del seguro social, y que determinaba su configuración – por la de *necesidad* a proteger⁶⁵, configurando, en

-
63. Boletín Oficial del Estado núm. 312, de 30 de diciembre de 1963. Recordar que dicha Ley, en aplicación de lo previsto en su artículo segundo, fue desarrollada por su texto articulado primero, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril (Boletín Oficial del Estado núm. 96, de 22 de abril de 1966), que inició en nuestro país la puesta en marcha del Sistema de Seguridad Social desde el 1 de enero de 1967 (al menos, en lo que al Régimen General se refiere; *vid.*, Disposición Final Primera, apartado 2), norma ésta desarrollada y modificada por numerosas normas posteriores, modificaciones recogidas posteriormente en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social – aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (Boletín Oficial del Estado núm. 173, de 20 de julio de 1974) – norma ésta derogada y sustituida, a su vez, por el vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (Boletín Oficial del Estado núm. 154, de 29 de junio de 1994).
64. Los seguros sociales mostraban una serie de imperfecciones y lagunas que fueron transformando la idea clásica de la Previsión Social, para acuñar la nueva idea de Seguridad Social; *cfr.*, Rodríguez - Pinero y Bravo - Ferrer (1964): p. 47. La Ley de Bases de la Seguridad Social, de 1963, más que corregir las deficiencias de los seguros sociales, erigiría un Sistema de Seguridad Social consecuencia del proceso evolutivo de la Previsión Social; *cfr.*, Redecillas López de Sabando, Antonio (1964): <<Aspectos económico – financieros de la Seguridad Social y su regulación en la nueva Ley de Bases>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, p. 86. El seguro social adoleció de imperfecciones como mecanismo de protección social, pues limitó su ámbito subjetivo a los trabajadores por cuenta ajena, se ligó a la noción de riesgo (cada riesgo originaba un seguro) y era un instrumento meramente defensivo y reparador, a lo que se unieron problemas de financiación, de protección (tratando diferenciadamente una misma situación de necesidad) y de gestión no racionalizada; *vid.*, Monereo Pérez (2008): p. 58. Al efecto, recordar que el número Uno del apartado I (<<Justificación y directrices de la Ley>>) de la parte expositiva de la Ley de Bases, ya afirmaba que <<... parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social>>..
65. En la Ley de Bases desaparecieron los diversos seguros sociales al desechar la noción de riesgo, integrándolos en el nuevo sistema; *vid.*, Bayón Chacón, Gaspar (1964): <<Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, p. 30. Ya en el número Dos del apartado II (<<Acción protectora de la Seguridad Social>>) de la parte expositiva de la Ley de Bases, se podía leer que <<... la Ley evita la noción de riesgo, que sustituye por las situaciones o contingencias... [lo que]... marca una línea... entre la Seguridad Social... y los Seguros Sociales... basados en la idea de riesgo...>>, favoreciéndose <<... la conjunta consideración de las... contingencias protegidas para conseguir... la uniformidad de las prestaciones ante un mismo evento>>, lo

segundo lugar, a la Seguridad Social como un auténtico servicio público sin ánimo de lucro⁶⁶, y –en tercer lugar, y si bien la Ley de Bases rechazó la universalidad por imposible en la situación de entonces– sin embargo extendió su ámbito de cobertura a toda la población activa, lo que, en cierta medida, supondría un primer hándicap en lo que a la sostenibilidad financiera del sistema se refiere⁶⁷.

4. La sostenibilidad en la Ley sobre Bases de la Seguridad Social como autofinanciación contributiva de reparto

De lo expuesto hasta ahora, se colige que la Ley sobre Bases de la Seguridad Social supuso un cambio radical de orientación del añejo mecanismo de los seguros sociales, basado en la noción de *riesgo* –que determinaba, como

-
- cual <<... obedece al propósito de prestar más atención al infortunio que a las causas>>, reiterándose en el apartado Uno, Base Primera (<<Declaraciones generales>>), tal principio de la consideración conjunta de las contingencias protegidas. El Sistema de Seguridad Social se fundaría en las nociones de contingencias y de situaciones protegidas, referidas –respectivamente– a los hechos determinantes del otorgamiento de prestaciones (así, la enfermedad o el accidente, por ejemplo) y a sus consecuencias sobre la salud, los ingresos o los gastos del asegurado (por su invalidez o fallecimiento, por ejemplo), optando el artículo 41 de la Constitución de 1978 –en consecuencia– por la expresión situaciones de necesidad, que relega a la clásica de riesgo; *vid.*, Montoya Melgar (2012): p. 621.
66. La Ley de Bases configuró a la Seguridad Social como una función del Estado; *vid.*, Rodríguez - Pinero y Bravo - Ferrer (1964): p. 57. La técnica adecuada a la Seguridad Social sería la propia del servicio público, de forma que –producido el siniestro– el sistema concede automáticamente las prestaciones, prescindiéndose de la idea de contraprestación, así como de la mutualidad y aleatoriedad propias del seguro privado; *vid.*, Cabrera Bazán (1964): p. 290. Esta supresión del ánimo de lucro en la gestión, establecida en la Ley de Bases, propició –siendo ésta tan solo un mero Proyecto de Ley– la fuerte oposición del Sindicato Nacional del Seguro, y ello por la quiebra, desde 31 de diciembre de 1965, del aseguramiento mercantil de los accidentes de trabajo; *vid.*, Maravall Casenoves, Héctor (1964): <<La Ley de Bases de la Seguridad Social y el seguro de accidentes de trabajo>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 253 y 254. En tal sentido, recordar que el número Cinco del apartado I (<<Justificación y directrices de la Ley>>) de la parte expositiva de la Ley de Bases, proclamó la inexistencia de ánimo de lucro como móvil en la actuación de la Seguridad Social, principio reiterado en el apartado Uno, Base Primera (<<Declaraciones generales>>).
67. *Vid.*, Rodríguez - Pinero y Bravo - Ferrer (1964): p. 51. A fines de 1963, prácticamente toda la población activa española estaba amparada por la previsión social, aproximadamente unos doce millones de personas; *vid.*, Redecillas López de Sabando (1964): pp. 87 y 88. El apartado Cinco, Base segunda (<<Campo de aplicación>>), incluyó a todo tipo de trabajadores, por cuenta ajena y por cuenta propia, funcionarios, socios cooperativistas, trabajadores domésticos y estudiantes, procediendo los números Seis y Ocho a incluir –conforme se dispusiese en normativa específica– a los españoles no residentes en España y a los ciudadanos de países iberoamericanos, de Portugal, Andorra y Filipinas.

se ha visto, una pluralidad de seguros –y en la *obsesión por la solvencia*, procediendo a completar su integración en un sistema único, en el cual la noción de *situación de necesidad* a proteger desplazará a la de riesgo asegurado, publicitando el aseguramiento social, que va a quedar desprovisto de todo matiz mercantilista, buena prueba de lo cual será el abandono del sistema financiero de capitalización de primas, generalizando el sistema financiero contributivo de reparto, atenuado con unos fondos de reserva – como tributo al viejo matiz privatista del seguro social –y con la previsión de aportaciones públicas del Estado, sin olvidar que, en aras de alcanzar la suficiencia que no lograron las pensiones de vejez de la extinta Previsión Social, se prevé que su cuantía deje de ser fija y se ligue al importe y tiempo cotizado⁶⁸.

En tal sentido, decir que la Ley de Bases concebirá ahora la sostenibilidad del nuevo sistema como la capacidad de autofinanciación contributiva de las prestaciones económicas –en especial, de las correspondientes a las pensiones– incidiendo para ello en dos variables paramétricas fundamentales, cuales serán las bases de cotización y los tipos porcentuales aplicables a las mismas⁶⁹, procediéndose, en base al mencionado sistema financiero de

68. Y, así, el número Uno del apartado I (<<Justificación y directrices de la Ley>>) de la parte expositiva de Ley de Bases, concebía la Seguridad Social <<... como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en... desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen;...>>, consagrando con ello el principio de solidaridad intergeneracional, que fundamentará la opción financiera por un sistema de reparto, rezando al efecto el punto siete del citado apartado I que <<La financiación de la Seguridad Social española se ha estructurado mediante el sistema de pagos anuales en amplios periodos de tiempo, procedimiento que impone la corriente intergeneracional y que asimismo es aconsejado... por la Oficina Internacional del Trabajo>>, añadiendo más adelante que <<... se ha previsto... unos fondos de reserva, que garantizarán el funcionamiento del sistema ante las diversas situaciones que la coyuntura económica pueda plantear>>, previendo – por otro lado – el número Dos de del apartado II (<<Acción protectora de la Seguridad Social>>) de dicha parte expositiva que <<A diferencia del sistema actual de doble pensión de vejez y de jubilación – de cuantía fija la primera y variable... en función del salario regulador, la segunda – la Ley hace depender simultáneamente el cálculo de la pensión única que establece de la cuantía de las bases y de los periodos de cotización>>.

69. Al efecto, recordar que sostenibilidad – conforme aclara el Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, de 2013 – quiere decir que el sistema de pensiones se sostenga por sí mismo; *cfr.*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): P. 3. Las bases y tasas de cotización constituirían variables paramétricas de tipo social que estructurarían la Seguridad Social; *vid.*, Redecillas López de Sabando (1964): p. 91. Mientras que en el seguro privado, la cuota de cotización actuaría como una prima que guardaría una relación sinalagmática con la prestación, en la Seguridad Social dicha cuota ya no guardaría dicha relación, como lo demuestra el pago automático de ciertas prestaciones económicas en determinadas circunstancias, habiendo evolucionado en nuestro país las modernas bases de cotización desde el sistema aplicado

reparto, a repartir las cotizaciones actuales entre las pensiones vigentes, de forma que las cotizaciones presentes paguen las pensiones actuales y generen el derecho a las futuras, todo ello como prístina manifestación del principio de *solidaridad intergeneracional*, en donde los asegurados activos van pagando las pensiones de los pasivos, en lo que se ha venido a denominar Sistema PAYG (*Pay as you go*)⁷⁰, sistema financiero éste de reparto atemperado – no obstante – por unos fondos de reserva a los que acudir en los ciclos deficitarios, es decir, cuando los ingresos por cotizaciones se vean rebasados por el importe de las pensiones contributivas a pagar en un periodo dado, como – por cierto – ha ocurrido recientemente⁷¹.

en los seguros sociales unificados – que las cifró con referencia al salario mínimo más ciertas retribuciones complementarias, con un divorcio total entre tales bases y los salarios reales, pasándose luego a un sistema de bases tarifadas fijas – hasta llegar al actual sistema, implantado por la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social (Boletín Oficial del Estado núm. 149, de 22 de junio de 1972), conforme al cual la base de cotización estaría integrada por la remuneración total realmente percibida, si bien excluyendo determinados conceptos retributivos y estableciendo límites mínimos y máximos; *vid.*, Montoya Melgar (2012): pp. 649, 653 y 654. En cuanto a la naturaleza de la cuota patronal, tradicionalmente ha sido considerada como una suerte de salario diferido del trabajador; *vid.*, Aznar Embid (1942): p. 11; López Núñez (1943): p. 59.

70. El apartado Setenta y nueve, Base decimoctava (<<Régimen económico financiero>>), de la Ley de Bases, estableció que <<El sistema financiero será de reparto... Se constituirán Fondos de nivelación mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la... prevista. ..., se constituirán, asimismo, Fondos de garantía para suplir posibles déficits de cotización o excesos anormales de siniestralidad. Para... desempleo y accidentes de trabajo se adoptarán los sistemas de financiación que sus características exijan>>. Para la doctrina, el sistema financiero de reparto constituiría una manifestación del principio de solidaridad intergeneracional; *vid.*, Martí Buñil (1951): p. 218; Redecillas López de Sabando (1964): p. 97; González Rabanal (1985): pp. 67 y 68; Vázquez Mariscal (2004): p. 39; Tortuero Plaza y Águila Cazorla (2004): p. 63; Antolin (2012): pp. 6 y 7.
71. *Vid.*, Redecillas López de Sabando (1964): p. 108. El artículo primero del Real Decreto – ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (Boletín Oficial del Estado núm. 219, de 1 de diciembre de 2012), estableció que – para los Ejercicios 2012, 2013 y 2014 – el límite para la disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social sería el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras, dejando así sin efecto para tales Ejercicios el límite de disposición de dicho Fondo establecido en el artículo 4 de su Ley reguladora – Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (Boletín Oficial del Estado núm. 234, de 30 de septiembre de 2003) – fijado en el tres por ciento del importe resultante de la suma de las pensiones contributivas y de sus gastos de gestión, Fondo que en 2012 fue utilizado hasta en tres ocasiones, dado que – en términos de ejecución presupuestaria – el Presupuesto del Sistema de Seguridad Social arrojó en 2012 un déficit del 0,55% del Producto Interior Bruto (5.812,53 millones de euros), pues los gastos no financieros crecieron el 1,9% frente al retroceso de los ingresos en un 2,5%, con déficit por vez primera del segmento contributivo, al situarse el importe de las cotizaciones por debajo del gasto en pensiones contributivas, estando dotado el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a 31

IV. RETORNO GRADUAL A LA INSUFICIENCIA DEL SEGURO SOCIAL: EL PACTO DE TOLEDO Y LAS SUCESIVAS REFORMAS

1. La suficiencia de las pensiones de jubilación

Como ha quedado expuesto en el epígrafe anterior, el Sistema de Seguridad Social –abandonando la *obsesión por la solvencia*, y tratando de superar la insuficiencia de los seguros sociales obligatorios– fijó un sistema financiero de reparto que cubriera la cuantía de las pensiones, calculadas ahora de conformidad con el importe y tiempo cotizado, a fin de garantizar la suficiencia de las mismas, entendiéndose por *suficiencia* la tasa o porcentaje en que la pensión de jubilación sustituye al salario dejado de percibir tras el cese en el trabajo al cumplir una determinada edad, tasa de sustitución que – según los datos que se manejen – oscilaría aproximadamente, de media, entre el 85% y el 90% del último salario percibido, tratándose – eso sí – de trabajadores con una vida laboral completa, es decir, teniendo cubiertos todos los años de cotización exigidos (hasta las últimas reformas, 35 años)⁷².

No obstante, se hace necesario advertir que la suficiencia de las pensiones de vejez en el sistema de Previsión Social se abordó tradicionalmente mediante regímenes complementarios de previsión, a través – fundamentalmente – de seguros sociales obligatorios complementarios, caso del denominado Mutualismo laboral obligatorio, así como a través de los seguros sociales libres de carácter público (caso del régimen de libertad subsidiada)

de diciembre de 2012, con 63.008,6 millones de euros (un 6% del Producto Interior Bruto); *vid.*, Consejo Económico y Social (2013): pp. 585, 593, 594 y 607.

72. La Seguridad Social procuraría restablecer la capacidad para el trabajo o sustituir los ingresos procedentes de éste; *vid.*, Alonso Olea, Manuel (1956): <<Régimen jurídico de la Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 29, Madrid, p. 27. El sistema español de pensiones sería uno de los más generosos del mundo, pues sustituiría más del 90 por ciento del último salario ganado; *vid.*, Zubiri (2009): p. 52. La tasa de reemplazo teórica sería la pensión esperada con vida laboral completa, situándose en España – según datos de la OCDE 2011 – en el 81,2%, tan solo superada por Luxemburgo (cercana al 90%) y Grecia (cercana al 100%), situándose la tasa de reemplazo media en el conjunto de la OCDE en el 42,8%; *vid.*, Antolín (2012): p. 9. La tasa de reemplazo en el conjunto de la Unión Europea, conforme datos de Eurostat correspondientes a 2009, sería del 94% de la media de ingresos del total de la población; *vid.*, Comisión Europea (2012): p. 5. La pensión media de jubilación en España se situó, en 2012, en 946,35 euros mensuales; *vid.*, Consejo Económico y Social (2013): p. 611.

y del Mutualismo voluntario⁷³, previendo la Ley sobre Bases de la Seguridad Social de 1963 – a modo de mejoras voluntarias – la posible negociación colectiva de salarios de cotización adicionales conforme bases tarifadas, amén de poder mejorarse por las propias empresas – a su exclusivo cargo, y una vez alcanzados los máximos de cotización adicional permitidos – las prestaciones del sistema⁷⁴, constituyendo hoy las denominadas mejoras voluntarias, junto a los Servicios Sociales y la Asistencia Social, las prestaciones complementarias de suficiencia del Sistema de Seguridad Social, a modo de segundo nivel de protección social reconocido en el artículo 41 de la Constitución de 1978,

73. Los llamados seguros sociales obligatorios complementarios estaban integrados por el mutualismo laboral obligatorio (que gestionaba atenciones de previsión complementarias a las prestaciones mínimas de los seguros sociales obligatorios, a través de Montepíos, Mutualidades y Cajas de Empresa), el plus de cargas familiares, el subsidio de paro y el régimen de protección a familias numerosas, integrándose los seguros sociales libres de carácter público por el seguro de pensiones de retiro (régimen de libertad subsidiada), la dote infantil, el régimen de mejoras, las Mutualidades escolares, los Cotos Escolares de Previsión, el Régimen Oficial de Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión, la Mutualidad de la Previsión y el seguro de amortización de préstamos, y sin olvidar el Mutualismo voluntario para prestaciones complementarias, independientes y compatibles con las propias de los seguros sociales obligatorios; *vid.*, Martí Buñil (1951): p. 498, 499, 516, 533 y 534; los Montepíos y Mutualidades de previsión social voluntaria – regulados por vez primera en la Ley de 6 de diciembre de 1941, de Mutualidades (Boletín Oficial del Estado núm. 350, de 16 de diciembre de 1941), desarrollada por Decreto de 26 de mayo de 1943, por el que se aprueba el Reglamento sobre Régimen de Mutualidades y Montepíos (Boletín Oficial del Estado núm. 161, de 10 de junio de 1943) – se constituyeron como asociaciones no lucrativas de previsión social para la protección de sus asociados mediante las correspondientes aportaciones, pudiendo constituirse por particulares, entidades, empresas y – en su caso – por la entonces Organización Sindical, siendo sus prestaciones complementarias y compatibles con las de los seguros sociales obligatorios, régimen mutualista éste al que se achacó la debilidad técnico – económica de no exigirse expresamente en su regulación que la afiliación (*asociación*, en la terminología mutualista) y la cotización suficiente concurriesen al momento de producirse el hecho causante de la prestación, admitiéndose incluso afiliaciones y cotizaciones posteriores al fallecimiento del beneficiario de la prestación; *vid.*, Blanco Rodríguez, Juan Eugenio (1952): <<Los requisitos de afiliación y cotización en la Seguridad Social. Efectos respecto a prestaciones y responsabilidad de las empresas>>, *Cuadernos de Política Social* núm. 14, Madrid, pp. 66 a 70; Ucelay Ripollés, Mariano (1953): <<El mutualismo voluntario en el Derecho español>>, *Cuadernos de Política Social* núm. 20, Madrid, pp. 18, 24 y 28.
74. Punto Cincuenta y nueve, Base Decimotercera (<<Cotización>>), de la Ley, que no hizo otra cosa que recoger lo previamente regulado por el Decreto 56/1963, de 17 de enero (Boletín Oficial del Estado núm. 17, de 19 de enero de 1963), que posibilitó la negociación colectiva de mejoras voluntarias, que podían consistir en fijar salarios adicionales de cotización, en incrementar los porcentajes de cotización a efectos de revalorización de prestaciones, así como la posibilidad, a costa exclusiva de las empresas, de mejorar las prestaciones del sistema e – incluso – de establecer otras nuevas; *vid.*, Rivero Lamas, Juan (1964): <<Los regímenes complementarios en la Ley de Bases de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 325 a 330; Blanco Rodríguez, Juan Eugenio (1964): <<Las mejoras voluntarias y su contratación en la Ley de Bases de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 342, 346, 350 a 352 y 354 a 356.

que habla de <<prestaciones complementarias libres>>, de naturaleza pública o privada, pero siempre de carácter voluntario, a modo de protección adicional no alternativa – ni mucho menos, sustitutiva – a la proporcionada por el Sistema⁷⁵.

Desde hace ya algún tiempo está en auge la idea de complementar las pensiones contributivas de los sistemas públicos a través de una capitalización privada en forma de planes y fondos de pensiones⁷⁶, sistema éste del que ya se hicieron eco – aunque con matices – algunos países europeos (caso de Alemania, Reino Unido y Finlandia, por ejemplo), si bien la capitalización privada parcial de la pensión de jubilación, para ser verdaderamente eficiente, conllevaría necesariamente la detracción de una porción importante de la renta personal, lo que explicaría el estancamiento de los planes y fondos de pensiones en algunos países, España entre ellos⁷⁷.

2. Las recomendaciones del *Pacto de Toledo*

El conocido como *Pacto de Toledo*⁷⁸, aprobado por unanimidad del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995, tuvo su origen en la conjunción de causas diversas, cuales fueron el creciente déficit público, la recesión eco-

75. Vid., AAVV (205): pp. 107, 319 y 320. La Recomendación núm. 16 del propio *Pacto de Toledo*, revisado en 2011, propone el reforzamiento de la adopción de mejoras complementarias en la negociación colectiva; vid., Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): p. 22.

76. Dado que el sistema de reparto no proporcionaría, por sí solo, la necesaria suficiencia exigible a las pensiones de jubilación, en la mayoría de países de la OCDE – exceptuando a España y Grecia – dicha suficiencia se alcanza completando las pensiones públicas con un sistema de capitalización privado; vid., Antolín (2012): p. 11. Asimismo, la Unión Europea continúa insistiendo en la necesidad de reforzar los mecanismos complementarios de previsión social; vid., Consejo Económico y Social (2013): p. 626.

77. En mayo de 2001, Alemania estableció un sistema de pensiones doble, uno público renovado complementado por otro privado, procediendo tempranamente el Reino Unido – ya en 1985 – a ofrecer la opción de, o bien mantener el sistema público de pensiones con una cuantía más baja, o bien concertar un contrato de seguro privado subvencionado parcialmente, mientras que, en 2002, Finlandia instauró un sistema de pensiones acumulativas, integrado por una pensión pública mínima y por una pensión de empleo gestionada por el sector privado; vid., Vázquez Mariscal (2004): pp. 44, 45, 47 y 50. En 2012, en España continuó descendiendo el número de cuentas de participantes en los planes y fondos de pensiones, así como el importe de sus aportaciones, alcanzándose los 10.430.688 cuentas – un 2,45% menos que en 2011 – amén de que un 76% de los participantes realizaron aportaciones inferiores a los 300 euros anuales; vid., Consejo Económico y Social (2013): pp. 627 a 629.

78. Su denominación legal es la de <<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>>.

nómica, el repunte del desempleo, el envejecimiento demográfico y el efecto sustitución de las antiguas pensiones por otras nuevas mucho más altas⁷⁹, orientándose sus recomendaciones hacia la adopción de reformas que limitan en la práctica la suficiencia de las pensiones de jubilación en aras a mantener la sostenibilidad del sistema público de protección social, considerándose actualmente como condicionantes que ponen en peligro dicha sostenibilidad, en primer lugar, la temprana edad real de jubilación en nuestro país – sobre todo debido a las prejubilaciones o jubilaciones anticipadas antes de los 65 años de edad⁸⁰– así como la revalorización anual de las pensiones de jubilación y los complementos a mínimos, complementos éstos de los que – en 2012 – se beneficiaron el 27,8% de las pensiones⁸¹.

Las recomendaciones realizadas en el *Pacto de Toledo* fueron nuevamente reiteradas en su revisión de 2011⁸², recomendaciones orientadas al mantenimiento del necesario equilibrio económico – financiero del Sistema de la Seguridad Social y a la prolongación de la vida activa, proponiéndose el mantenimiento de un sistema público de pensiones basado en la solidaridad que implica el sistema financiero de reparto (recomendación 0), así como el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones diferenciándolo de otras posibles acciones de mejora – que tendrían que financiarse con otros recursos diferentes de las cotizaciones – además de la necesidad de estudiar el uso de índices de revalorización de las pensiones basados, entre otros datos, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones (recomendación 2), amén de proponerse también ajustar la relación entre salarios reales y bases de cotización – calculándose las pensiones en función de los periodos de cotización real (recomendación 5) – reforzándose así el principio de contributividad mediante la adecuación de la pensión al esfuerzo de cotización realizado (recomendación 11), debiendo reservarse la posibilidad de jubilación anticipada a quienes acrediten largas

79. Guardiola Martínez, Antonio (2005): *La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del sistema de pensiones: ¿es suficiente el pacto político?*, Cuadernos de la Fundación núm. 94, Fundación Mapfre Estudios, Madrid, p. 10.

80. Las prejubilaciones han venido utilizándose habitualmente como un mecanismo de ajuste de plantillas y de amortiguación del desempleo, constituyendo un auténtico ataque a la sostenibilidad del sistema; *vid.*, Villa Gil y López Cumbre (2008): p. 383; Guardiola Martínez (2005): p. 81. En 2012, la edad media real de jubilación en nuestro país fue de 63,9 años; *vid.*, Consejo Económico y Social (2013): p. 616.

81. *Vid.*, Consejo Económico y Social (2013): pp. 621 y 622.

82. Revisión formalizada en el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en fecha 25 de enero de 2011.

carreras de cotización (recomendación 12), abogándose –en definitiva– por una financiación de las pensiones exclusivamente contributiva⁸³.

3. Los endurecimientos paramétricos del cálculo de las pensiones en las reformas

Ya con anterioridad al *Pacto de Toledo*, y al hilo de la manida excusa de la crisis económica, se producirá el primer endurecimiento de los parámetros de cálculo de las pensiones de jubilación –y, portanto, de la suficiencia de las mismas– de la mano de 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 Social⁸⁴, elevándose el periodo mínimo de cotización exigido de diez a quince años⁸⁵ y tomándose como base reguladora los últimos ocho años cotizados⁸⁶, cuando hasta entonces solo se tomaban los últimos cinco, con lo cual –y teniendo en cuenta que, como regla, las cotizaciones se van incrementando año por año– al tomarse en cuenta mayor número de bases mensuales de cotización, la base reguladora resultante sería menor.

Esta misma senda será retomada de nuevo en la primera respuesta normativa a las recomendaciones del *Pacto de Toledo*, mediante la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social⁸⁷, que volvió a elevar el número de años de cotización a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación –de ocho a quince años⁸⁸, con el efecto reducción antes indicado– reforma ésta que, al igual que la anterior y las subsiguientes, no hizo otra cosa que seguir la línea dominante en la reforma de los sistemas públicos de pensiones, y que

83. *Vid.*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): pp. 18, 19 y 21. Resulta de todo punto sorprendente que el *Pacto de Toledo* insista en la necesidad de que las cotizaciones se igualen a las pensiones, teniendo en cuenta que nunca han llegado a igualarse los pagos por pensiones y lo recaudado en concepto de cotizaciones; *vid.*, Zubiri (2009): p. 37.

84. Boletín Oficial del Estado núm. 183, de 1 de agosto de 1985. Recordar que, en el primer párrafo de su parte expositiva, dicha Ley nos decía que <<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, se puede afirmar, existe hoy una práctica unanimidad por parte de las fuerzas sociales y políticas más representativas>>. Es decir, que hace ya casi treinta años –al igual que hoy– ya se justificaban los endurecimientos paramétricos del cálculo de las pensiones de jubilación acudiendo a la crisis económica.

85. Artículo segundo.

86. Artículo tercero

87. Boletín Oficial del Estado núm. 169, de 16 de julio de 1997.

88. Artículo 5

no es otra – como ya se ha dicho – que la de endurecer gradualmente los parámetros del cálculo de la pensión de jubilación, incrementando la carencia mínima (o número mínimo de cotizaciones para causar derecho a la pensión contributiva), el número de años cotizados a tomar en cuenta para calcular su base reguladora (reduciéndose, en consecuencia, su cuantía, al tomarse un mayor número de unidades de cotización más bajas), así como la edad legal mínima a partir de la cual se puede causar derecho a la pensión⁸⁹.

Pero el proceso de endurecimiento de los parámetros utilizados para el cálculo de las pensiones de jubilación – cuales son la base reguladora (esto es, el cociente resultante de la división de la cuantía de lo cotizado durante el número de meses exigidos, entre el número de tales meses, divisor éste incrementado con el número de pagas extraordinarias – dos por año – en el período de referencia), el porcentaje correspondiente a los años cotizados y el relativo a la edad de jubilación – no se detiene (ni se detendrá en el futuro) y, así, el más reciente ataque normativo a la suficiencia de las pensiones ha venido de la mano de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social⁹⁰, norma ésta que – modificando el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en especial, sus artículos 161 a 166) – vuelve a dar una nueva vuelta de tuerca a todos los parámetros de cálculo de las pensiones de jubilación, y – así, si bien de forma gradual y con un dilatado período transitorio (con el horizonte puesto en 2022, en cuanto a la base reguladora, y en 2027 en cuanto a la edad mínima legal) – en la base reguladora se pasará paulatinamente de tomar en consideración los actuales quince años cotizados a veinticinco años (esto es, trescientos meses), lo que supone tomar en consideración diez años más con cotizaciones más bajas, amén de modificarse a la baja los porcentajes aplicables por años adicionales cotizados desde el decimosexto, elevándose paulatinamente la edad legal de jubilación – a efectos de aplicar el porcentaje por tal concepto del 100% – de los 65 a los 67 años (si bien se posibilita la jubilación al 100% a los 65 años si se acreditan cotizaciones durante 38 años y 6 meses), sin olvidar la introducción de un denominado Factor de Sostenibilidad a partir de 2027 en función de la esperanza de vida a los 67 años, a

89. Sobre tales tendencias de reforma, *vid.*, Tortuero Plazay Águila Cazorla (2004): p. 61; Zubiri (2009): pp. 54 a 56; Antolín (2012): p. 20.

90. Boletín Oficial del Estado núm. 184, de 2 de agosto de 2011 (corrección de errores en Boletín Oficial del Estado núm. 240, de 5 de octubre de 2011). Esta norma pasó por un vaivén normativo algo agitado, pues varios de sus artículos fueron objeto de suspensión transitoria de su vigencia, siendo otros preceptos objeto de modificaciones legislativas posteriores.

fin de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al Sistema de Seguridad Social y las prestaciones esperadas del mismo y de garantizar su sostenibilidad, factor aquel sobre el que luego se volverá, si bien adelantar que – dado que la esperanza de vida a partir de los 65 años no hace más que avanzar – a buen seguro que tal factor no hará otra cosa que sacrificar la suficiencia de las pensiones públicas a costa de su sostenibilidad⁹¹.

4. El *déjà vu* de la solvencia: Los factores de sostenibilidad

En cualquier caso, reiterar que la preocupación por la sostenibilidad o solvencia del sistema público de pensiones no es algo nuevo, sino un auténtico *déjà vu*, un algo ya visto a lo largo del devenir de nuestro sistema público de protección social desde sus inicios, y así – a título de ejemplo – recordar que en 1950 ya se produjo un ligero déficit en la denominada rama general del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, pues las prestaciones satisfechas ascendieron en dicho Ejercicio a 828.230.966,02 pesetas (4.977.768,36 euros), mientras que el importe de las cotizaciones recaudadas en el mismo fue de 742.557.522,54 pesetas (4.462.860,60 euros) – es decir, un déficit de poco más de medio millón de euros en su equivalente a las pesetas de entonces (poco más de ochenta millones de las antiguas pesetas) – si bien el citado Ejercicio 1950 se cerró con un ligero superávit en el conjunto de los seguros sociales unificados, exceptuando el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y el Seguro Obligatorio de Enfermedad, que cerraron ambos con déficit – el primero por el incremento de las prestaciones a la rama agropecuaria y el segundo por el incremento del gasto farmacéutico en un 25% – déficit ambos cubiertos con reservas técnicas⁹², desequilibrios económicos éstos que han sido una constante en nuestro Sistema de Seguridad Social, debido fundamentalmente al paulatino aumento de los gastos – fenómeno éste común a todos los sistemas públicos de previsión social, pues no es privativo del nuestro – que corre parejo al aumento de la población protegida, que, como botón de muestra, pasó en nuestro país desde los 8.623.806 personas en 1967 (el 69,8% de la población total de entonces) a nada más y nada menos que a 31.475.099

91. Vid., sobre la reforma de 2011, Conde-Ruiz (2012): pp. 109 a 111; Varela Donoso (2012): p. 219. Podría decirse que este *Factor de Sostenibilidad* acercaría paulatinamente a España al modelo sueco de pensiones públicas, las cuales se vinculan a la esperanza de vida, de modo que la edad legal de jubilación se iría retrasando a medida que aumentase la esperanza de vida; vid., Antolín (2012): pp. 20 y 21.

92. Vid., Ministerio de Trabajo (1953): pp. 112, 113, 160 y 161.

personas en 1976 (el 87,80% de la población)⁹³, paulatino aumento del gasto social que continúa reproduciéndose en la actualidad, pues en 2012 – y por tercer año consecutivo – nuestro Sistema de Seguridad Social volvió a entrar en déficit, habiendo caído los ingresos por cotizaciones (que suponen el 85,5% de los ingresos no financieros del Sistema) un – 3,99%, incrementándose, por el contrario, el gasto en pensiones contributivas de jubilación (que representan el 56,69% de los gastos no financieros del Sistema) un 4,65%⁹⁴.

También el debate sobre la reforma de las pensiones para garantizar su sostenibilidad constituye un *déjà vu*, un algo *ya visto*, una especie de foto fija atrapada en el tiempo que se reitera periódicamente⁹⁵, pues dicho debate se produce de continuo – sobre todo en coyunturas de crisis económica – reforma de las pensiones que pivota unánimemente sobre las palabras mágicas *sostenibilidad y suficiencia*, proponiéndose casi siempre las mismas medidas, esto es, el necesario retraso de la edad legal mínima de jubilación y vincular el cálculo de las pensiones a la esperanza de vida⁹⁶, y será precisamente en esta tesitura en la que se moverá el reciente *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, de 7 de junio de 2013⁹⁷, que diseña un *Factor de Sostenibilidad* a modo de corrector automático de errores distribuidos en el tiempo, factor compuesto a su vez

93. Vid., Fagoaga Gutiérrez– Solana, Miguel (1978): <<El control financiero de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 119, Madrid, pp. 80 y 81.

94. Vid., Consejo Económico y Social (2013): pp. 591 y 592.

95. Juan Francisco Jimeno nos ilustra la situación con un divertido ejemplo, al afrontar dicho debate con la sensación de encontrarse atrapado en el tiempo, como el actor Bill Murray en la película *Groundhog Day* (*El Día de la Marmota*), el cual aparecía condenado a revivir una y otra vez el mismo día; vid., Jimeno (2012): p. 139.

96. Vid., Quilez (2012): pp. 172 y 178; Comisión Europea (2012): pp. 9 y 10.

97. Dicho Comité de Expertos se creó al amparo del mandato contenido en la Disposición adicional novena del Real Decreto – ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (Boletín Oficial del Estado núm. 65, de 16 de marzo de 2013, corrección de errores en Boletín Oficial del Estado núm. 81, de 4 de abril de 2013), convalidado mediante Resolución del Congreso de los Diputados de 11 de abril de 2013 (Boletín Oficial del Estado núm. 92, de 17 de abril de 2013). El sexto párrafo del apartado I de la parte expositiva de dicho Real Decreto – ley, es bastante clarificador sobre la dirección que adoptarán las futuras reformas normativas del sistema público de pensiones contributivas, al proclamar que <<... es recomendable vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada..., y favorecer la prolongación de la vida laboral..., desarrollado oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo>>. La principal aportación de esta norma consiste en compatibilizar la percepción del 50% de la pensión de jubilación con el trabajo por cuenta propia o ajena del pensionista, intentando promover con ello – como único factor de suficiencia de la pensión – el que la mitad de su importe se compatibilice con un salario o retribución, pretendiéndose con ello que tal salario o retribución, por tanto, constituya la *pedra filosofal* tan ansiosamente buscada de la suficiencia.

por otros dos factores, cuales son el *Factor de Equidad Intergeneracional* (FEI) y el *Factor de Revalorización Anual* (FRA)⁹⁸: Así, el FEI sería un coeficiente decreciente a medida que, conforme las correspondientes tablas de morbilidad, vaya aumentando cada año la esperanza de vida al cumplir los 65 años (y que iría del 1,0000 en 2014 al 0,8082 en 2051), coeficiente que se aplicaría cada año – y por una sola vez – a la pensión inicial de los nuevos jubilados de dicho año, lo que dará lugar a que la pensión anual vaya disminuyendo respecto de su base reguladora, factor éste que, no obstante, solo sería de aplicación a los jubilados a partir de 2014⁹⁹; en cuanto al FRA, por su parte, sería un coeficiente de revalorización de todas las pensiones de jubilación – pasadas, presentes y futuras – cuyo cálculo atendería a una serie de factores, tales como la diferencia entre los ingresos y gastos en el sistema de pensiones, evolución de los ingresos por cotizaciones y de los gastos por pensiones, etc., si bien – avisa ya el Informe – es previsible que la tasa de sustitución del salario por la pensión vaya disminuyendo paulatinamente, y – ante tal disyuntiva – el Informe plantea varias alternativas, como el envejecimiento activo o prolongación de la vida laboral (para así aumentar el número de cotizantes), incrementar el importe de las cotizaciones o aceptar el hecho de la disminución de la suficiencia de las pensiones públicas¹⁰⁰, toda una declaración de intenciones – añadiríamos nosotros – sobre la orientación de las futuras reformas hacia una *obsesión por la solvencia* a costa de la suficiencia de las pensiones, retornándose con ello, en cierto modo, a la filosofía del primigenio seguro social.

5. El repudio doctrinal a la capitalización por insolidaria y de imposible transición financiera

A pesar de la orientación adoptada por las recientes reformas normativas del sistema público de pensiones, en las cuales – al igual que en el añejo seguro social – prima la solvencia sobre la suficiencia, existe una práctica unanimidad doctrinal en demonizar uno de los elementos fundamentales de los primeros seguros sociales, cual era el sistema financiero de capitalización, el cual, tras la instauración de los sistemas de Seguridad Social, fue desplazado por el sistema financiero de reparto, inspirado en el principio de solidaridad intergeneracional, siendo claras las diferencias entre uno y otro.

98. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): p. 6.

99. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): pp. 10, 12, 22 y 37.

100. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): pp. 13, 14, 20 y 21.

Así, y en lo que a la financiación de las pensiones se refiere, en el sistema de reparto cada trabajador cotiza para financiar las pensiones de las generaciones anteriores, mientras que en la capitalización cada trabajador cotiza para – mediante la acumulación en un fondo de capital – asegurarse su propia pensión, de modo que en el sistema de reparto las cotizaciones actuales determinan las pensiones vigentes, y en el de capitalización las cotizaciones de cada individuo determinan su futura pensión, considerándose – por ello – que el sistema de reparto es más equitativo, pues su implantación permite abonar las pensiones vigentes desde el primer momento, siendo inviable la transición desde un sistema de reparto a uno de capitalización, pues ésta requeriría la acumulación durante años del capital suficiente para el pago de las pensiones, lo que imposibilitaría el pago de las pensiones actuales, a no ser que las mismas se financiaran mediante la emisión de Deuda Pública, amén de los mayores costes de administración que supondría el sistema de capitalización (sobre el 20% del coste de las prestaciones) en relación al de reparto (alrededor del 1% del importe de las prestaciones)¹⁰¹.

Además, y por si las críticas fueran pocas, se achaca al sistema financiero de capitalización su excesiva exposición a riesgos financieros y de mercado, pues toda capitalización conlleva la combinación de dos factores, el ahorro y la rentabilidad que pueda sacarse de éste, rentabilidad que implicaría en todo caso la asunción de los riesgos inherentes a la inversión en Bolsa de los fondos capitalizados¹⁰².

No obstante las acerbadas críticas al modelo de capitalización de las pensiones, la propia doctrina nos advierte que el sistema de reparto carece de incentivos suficientes para el trabajador, pues en tal sistema no existe – a diferencia de lo que ocurre en la capitalización – una adecuada correspondencia entre lo cotizado y la pensión a percibir, amén de que un sistema rígido de reparto puro podría conducirnos gradualmente hacia una Seguridad Social de corte asistencial, avocada a garantizar tan solo una solidaridad de mínimos¹⁰³.

101. *Vid.*, Vázquez Mariscal (2004): p. 40; Tortuero Plaza y Águila Cazorla (2004): pp. 56 y 57; Zubiri (2009): pp. 32, 33 y 50; Serrano Pérez (2009): pp. 142 y 143.

102. *Vid.*, Villa Gil y López Cumbre (2008): p. 397; Zubiri (2009): pp. 44 y 46; Serrano Pérez (2009): pp. 140 y 141.

103. *Vid.*, Villa Gil y López Cumbre (2008): p. 393; Monereo Pérez (2008): pp. 111 y 112.

V. UNA PROPUESTA DE EQUILIBRIO ENTRE SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA: HACIA LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL PARCIAL DE LAS RETENCIONES FISCALES SOBRE LA RENTA

1. Sostenibilidad y suficiencia combinando reparto y capitalización

Llegados a este punto, y tras haber repasado someramente el movimiento pendular de nuestro sistema de previsión social, se puede apreciar que tal sistema ha transitado desde el primitivo seguro social – solvente a costa de la insuficiencia de sus prestaciones – hasta su quiebra y sustitución por un sistema de Seguridad Social que, al menos inicialmente, buscó la suficiencia a costa de mermar progresivamente su sostenibilidad, apoyándose para ello en un sistema de reparto financiero de las cotizaciones entre las prestaciones causadas, sistema que principia ahora un movimiento de vuelta hacia la sostenibilidad, recortando para ello la suficiencia de las pensiones públicas, a modo de retorno al esquema del seguro social, pero repudiando todo aquello que pudiera sonar a capitalización mercantilista.

Ante tan inquietante viraje, se hace necesario recordar que, si bien sin sostenibilidad financiera no puede haber suficiencia, ésta sería precisamente la razón de ser de aquella, pues – como afirma la Comisión Europea – el reto de las políticas públicas en materia de pensiones consistiría en instaurar un sistema financieramente sostenible que pueda lograr su objetivo básico, cual sería proporcionar unos ingresos adecuados por jubilación¹⁰⁴.

Por todo ello, y esta sería la tesis que se pretende exponer, habría de buscarse una posible solución – que no *la solución*¹⁰⁵ – orientada a lograr una *suficiencia sostenible* del sistema público de pensiones de jubilación, que pasaría por conjugar los sistemas financieros de capitalización y de reparto que, una vez más, estarían *condenados* a entenderse, pues incluso la doctrina, a pesar de repudiar mayoritariamente cualquier sistema financiero de capitalización en la gestión de las pensiones públicas, no deja de apuntar la conveniencia de combinar ambos modelos financieros, en una suerte de sistema financiero

104. Comisión Europea (2012): p. 9.

105. Pues la reforma de los sistemas públicos de pensiones ha de ser continua, dado que pretender una reforma definitiva sería absurdo; *vid.*, Eguigaray (2012): p. 276.

mixto que supere los extremismos doctrinales que supondrían los sistemas financieros puros –o solo capitalización o solo reparto– combinación mixta de sistemas financieros que, por otro lado, no sería nada nuevo en Europa, donde ya existen abundantes ejemplos desde hace años¹⁰⁶.

2. Hacia la capitalización parcial individual de retenciones fiscales sobre la renta en una Caja pública separada de pensiones de jubilación

Muchas, sin duda, podrían ser las fórmulas de capitalización parcial de cuotas para complementar la pensión pública contributiva de jubilación financiada vía reparto, pensión ésta que – vistas las últimas tendencias normativas – amenaza en convertirse gradualmente en una mera prestación económica de mínimos, si bien se propone precisamente el sistema de Caja pública separada de pensiones de jubilación, en primer término, por su naturaleza pública – tratándose con ello de poder alejar los fantasmas de la mercantilización de la gestión de las pensiones públicas, que tanto parece asustar a la doctrina – y, en segundo lugar, como elogio y retorno al añejo sistema de cuentas personales (en este caso, complementarias a las cotizaciones de reparto) del primitivo Seguro Social, tan vilipendiado y censurado en los últimos cincuenta años, a pesar de que las sucesivas reformas normativas del sistema público de pensiones – como ha quedado visto – no han sido capaces de proponer soluciones a la sostenibilidad que no pasasen por retornar a la insuficiencia crónica de las prestaciones del sistema de seguros sociales, que tanto se ha rechazado.

106. La combinación de ambos sistemas financieros, en atención al tipo de prestación económica asegurada y a la situación económica de cada país, se presentaría como algo necesario; *vid.*, Martí Bufill (1951): pp. 391 y 392. La combinación entre un sistema público de reparto, que garantizaría una pensión básica, con un régimen de capitalización de cotizaciones definidas – que garantizaría una pensión complementaria – ya fue experimentado por algunos países del Este de Europa, como Hungría (1998), Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Croacia (2002) y Estonia (2002), así como por algunas naciones iberoamericanas, como Argentina (1994), Uruguay (1996) y Costa Rica (2001); *vid.*, Tortuero Plazay Águila Cazorla (2004): p. 55. La Recomendación 2ª del *Pacto de Toledo*, relativa a la necesidad de constitución de reservas, revelaría implícitamente la inviabilidad de un sistema financiero de reparto puro; *vid.*, Guardiola Martínez (2005): pp. 11 a 13. La tendencia actual se orientaría a la sustitución de la figura del asegurado social por la del contribuyente, lo cual incrementaría el protagonismo del régimen de capitalización en los sistemas de pensiones; *vid.*, Monereo Pérez (2008): p. 55.

En cualquier caso, se hace necesario puntualizar que esta propuesta de capitalización pública parcial tampoco sería del todo novedosa, pues con ella nos acercáramos al modelo sueco de pensiones públicas – aunque matizado, como luego se verá – basado en la combinación del sistema de reparto con una capitalización complementaria de primas en cuentas nocionales de carácter individual, sistema éste visto con buenos ojos por un cierto sector doctrinal¹⁰⁷. La única matización que se introduciría en el modelo sueco de pensiones públicas propuesto, radicaría precisamente en *qué* es lo que se capitalizaría, proponiéndose capitalizar – no ya parte de las cotizaciones sociales ordinarias, que debieran seguir afectadas al sistema de reparto, ni tampoco unas eventuales cotizaciones o primas extraordinarias, que no harían otra cosa que detraer renta disponible y aumentar los costes de producción – sino parte de las retenciones practicadas en concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o de la tributación por figura impositiva equivalente (tratándose de los profesionales por cuenta propia), en una suerte de gasto fiscal – es decir, de ingresos tributarios dejados de percibir por el Estado – o, más bien, de unos ingresos públicos afectados a un destino específico.

Quede, pues, aquí esbozada esta idea, cuyo desarrollo – en cuanto a la adscripción orgánica de la Caja pública de pensiones, el porcentaje mensual o anual de capitalización en cuenta individual, los parámetros económicos de renta para determinar aquel, el periodo mínimo de capitalización, etc. – ya sería objeto de otros estudios más específicos. Tan sólo destacar que la idea propuesta sería compatible con la solidaridad intergeneracional que supone el sistema financiero de reparto, con la sostenibilidad del sistema sin un mayor coste para las finanzas públicas – al menos a medio o largo plazo, aunque inicialmente tal capitalización impositiva parcial pudiera equipararse a una especie de rebaja de impuestos y traducirse, por tanto, en una menor recaudación impositiva – y sin minorar la renta disponible por los

107. Desde 1998, Suecia instauró un sistema de pensiones de financiación mixta, de modo que una parte de las pensiones se obtiene mediante el sistema de reparto, y la otra – de carácter complementario – mediante una cuenta o fondo individual por primas; *vid.*, Vázquez Mariscal (2004): p. 42. El actual sistema de pensiones sería sostenible aceptando su financiación impositiva parcial; *vid.*, Zubiri (2009): p. 52. Un modelo a seguir en nuestro país sería el sueco, pues el actual sistema público de pensiones está demasiado dependiente del sistema financiero de reparto, siendo necesario potenciar una capitalización complementaria; *vid.*, Antolín (2012): pp. 20 y 22. Situar a los asegurados en el centro del sistema supondría avanzar hacia un sistema de cuentas personales o *nocionales*, adoptado en países como Suecia o Italia, de forma que – aún combinándose con un sistema de reparto – cada asegurado tendría una cuenta individual en la que se irían acumulando parte de las cotizaciones, sistema éste que no constituiría en sí una revolución, sino tan solo una nueva reforma; *vid.*, Eguiagaray (2012): pp. 281 a 283.

asegurados, siendo, además, acorde con el principio rector de suficiencia económica de las pensiones de jubilación consagrado en el artículo 50 de la Constitución, constituyendo la capitalización propuesta – en fin – una *vieja* solución en busca de la suficiencia que intente paliar el *viejo* problema de la sostenibilidad del sistema público de pensiones, pues, llegados a este punto, se podría concluir afirmando que todo lo *nuevo* cansa, siendo lo *viejo* lo único que proporcionaría esperanza.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2005): *Curso de Seguridad Social*, coordinado por Alfredo Montoya Melgar, Editorial Thomson – Civitas, 3.^a edición, Navarra.

ALONSO OLEA, Manuel (1956): <<Régimen jurídico de la Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 29, Madrid, pp. 7-39.

ALONSO OLEA, Manuel, y TORTUERO PLAZA, José Luis (1985): <<El paro forzoso. Clases y aseguramiento>>, *Revista de Política Social*, núm. 145, Madrid, pp. 7-54.

ANTOLÍN, Pablo (2012): <<El sistema de pensiones español en el contexto internacional>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 5-22.

AZNAR EMBID, Severino (1942): *Las fronteras de los Seguros Sociales*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 547, Madrid.

BAYÓN CHACÓN, Gaspar (1964): <<Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 7-39.

BLANCO RODRÍGUEZ, Juan Eugenio (1952): <<Los requisitos de afiliación y cotización en la Seguridad Social. Efectos respecto a prestaciones y responsabilidad de las empresas>>, *Cuadernos de Política Social* núm. 14, Madrid, pp. 49-77.

BLANCO RODRÍGUEZ, Juan Eugenio (1964): <<Las mejoras voluntarias y su contratación en la Ley de Bases de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 341-367.

CABRERA BAZÁN, José (1964): <<La responsabilidad de tercero causante del daño y el nuevo régimen de Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 273-311.

CARBAJOSA ÁLVAREZ, Manuel (1934): *El ideario de Maluquer*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 418, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 16.2.2012, COM(2012)55 final.

CONDE – RUIZ, Ignacio (2012): <<El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 99-138.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2013): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2012*, Colección Memorias, núm. 20, 1.ª ed., Madrid.

CUENCA, Juan Antonio De (1951): *Gestión de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Dirección de Servicios Especiales, publicación 846, Madrid.

EGUIAGARAY, Juan Manuel (2012): <<Más allá de la reforma: otros aspectos a tener en cuenta en el futuro sistema de pensiones>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 273-286.

FAGOAGA GUTIÉRREZ – SOLANA, Miguel (1967): <<Desarrollo económico y Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 76, Madrid, pp. 5-17.

FAGOAGA GUTIÉRREZ – SOLANA, Miguel (1978): <<El control financiero de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 119, Madrid, pp. 77-87.

GASCÓN Y MARÍN, José (1944): *Los Planes de Seguridad Social. De la beneficencia al seguro*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 582, Madrid.

GONZÁLEZ RABANAL, María De La Concepción (1985): <<La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución>>, *Revista de Política Social*, núm. 148, Madrid, pp. 63-90.

GUARDIOLA MARTÍNEZ, Antonio (2005): *La renovación del Pacto de Toledo y la reforma del sistema de pensiones: ¿es suficiente el pacto político?*, Cuadernos de la Fundación núm. 94, Fundación MAPFRE Estudios, Madrid.

HERNÁINZ MÁRQUEZ, Miguel (1954): <<Consideraciones sobre nuestra Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 22, Madrid, pp. 109-131.

HUSZÁR, Géza (1936): *Sobre los problemas de la matemática en la dirección racional de los seguros sociales*, separata del núm. 140–142 de los <<Anales del Instituto Nacional de Previsión>>, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (1933): *Unificación de los Seguros sociales. El Seguro de invalidez, vejez y muerte*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 359, Madrid.

JIMÉNEZ, Inocencio (1934): *Las inversiones de los fondos de previsión*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 433, Madrid.

JIMENO, Juan Francisco (2012): <<Sistema de pensiones y mercado de trabajo>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 139-150.

JORDANA DE POZAS, Luis (1925): *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid.

JORDANA DE POZAS, Luis (1942): *Elogio de Don Álvaro López Núñez*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 551, Madrid.

LEAL RAMOS, León (1950): *El Instituto Nacional de Previsión, laboratorio inicial y preparador del ambiente español para la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 813, Madrid.

LÓPEZ NÚÑEZ, Álvaro (1924): *Elogio de Federico H. Shaw*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid.

LÓPEZ NÚÑEZ, Álvaro (1943): *Ideario de Previsión Social*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 561, Madrid.

LÓPEZ VALENCIA, Federico
(1913): *La acción patronal en el problema de los retiros obreros*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid.

(1934): *El ideario de Maluquer*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 406, Madrid.

MANRIQUE LÓPEZ, Fernando (1985): <<La reforma de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 146, Madrid, pp. 51-73.

MARAVALL CASESNOVES, Héctor (1964): <<La Ley de Bases de la Seguridad Social y el seguro de accidentes de trabajo>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 253-271.

MARTÍ BUFILL, Carlos (1951): *Tratado comparado de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Núm. 843, Madrid.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013): *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, Madrid, 7 de junio de 2013.

MINISTERIO DE TRABAJO (1953): *Los Seguros Sociales en España de 1936 a 1960*, Informe sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto Nacional de Previsión, presentado por su Director General Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas, Ministerio de Trabajo, I Asamblea general del Instituto Nacional de Previsión, Sección I, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Madrid.

MONEREO PÉREZ, José Luis (2008): <<Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<Los ciclos vitales y la Seguridad Social: Estado de la cuestión y propuestas de futuro. Aspectos sociológicos>> (Santander 2007), Madrid, pp.49-134.

MONTOYA MELGAR, Alfredo (2012): *Derecho del Trabajo*, 33ª ed., Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), Madrid.

MUT REMOLA, Enrique (1972): <<El Sistema de la Seguridad Social (Condicionamientos Sociológicos y Políticos)>>, *Revista de Política Social*, núm. 94, Madrid, pp.27-69.

OJEDA AVILÉS, Antonio (2005): <<La Seguridad Social y su futuro: ¿Ajuste o reconversión?>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, Madrid, pp. 15-33.

PÉREZ BOTIJA, Eugenio (1944): *El régimen contencioso de los seguros sociales*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 571, Madrid.

PÉREZ LEÑERO, José (1953): <<La Seguridad Social como concepto>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 17, Madrid, pp. 43-64.

PERPIÑÁ RODRIGUEZ, Antonio (1952): *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la previsión actual*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, publicación 849, Madrid.

PULIDO FERNÁNDEZ, Ángel (1924): *Biografía del Excelentísimo Señor D. José Maluquer y Salvador, Consejero Delegado del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de Previsión, Madrid.

QUÍLEZ, María Teresa (2012): <<El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 171-212.

REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, Antonio (1964): <<Aspectos económico-financieros de la Seguridad Social y su regulación en la nueva Ley de Bases>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 85-120.

RIAZA BALLESTEROS, José María (1958): <<Análisis del paro forzoso en España>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 37, Madrid, pp. 7-41.

RIVERO LAMAS, Juan (1964): <<Los regímenes complementarios en la Ley de Bases de la Seguridad Social>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 313-339.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel (1964): <<El Estado y la Seguridad Social (notas a la Base Preliminar de la Ley de Bases de la Seguridad Social)>>, *Revista de Política Social*, núm. 61, Madrid, pp. 41-83.

SÁINZ DE BUJANDA, Fernando (1952): <<Aspecto financiero de la Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 15, Madrid, pp. 25-29.

SALVADOR BULLÓN, Pablo, y SALVADOR BULLÓN, Hilario (1955): *El seguro contra el paro forzoso*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Dirección de Servicios Especiales, publicación 905, Madrid.

SÁNCHEZ MONIS, Fernando (1960): <<Ensayo sobre el concepto de Seguridad Social>>, *Cuadernos de Política Social*, núm. 46, Madrid, pp. 79-106.

SARTOU Y BAQUERO, José (1934): *El ideario de Maluquer*, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Núm. 427, Madrid.

SERRANO PÉREZ, Felipe (2009): <<Sostenibilidad del Sistema español de Seguridad Social: posibles reformas paramétricas>>>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<La Seguridad Social en la nueva situación social y económica: sostenibilidad, seguridad y confianza>> (Santander 2008), Madrid, pp. 139-152.

TORTUERO PLAZA, José Luis, y ÁGUILA CAZORLA, Olimpia Del (2004): <<Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, Madrid, pp. 53-79.

UCELAY RIPOLLÉS, Mariano (1953): <<El mutualismo voluntario en el Derecho español>>, *Cuadernos de Política Social* núm. 20, Madrid, pp. 7-47.

VALPUESTA GASTAMINZA, Eduardo María (2009): <<Teoría general del contrato de seguro (conforme a la Ley española)>>, *Revista de Derecho y Negocios*, Centro de Estudios de Derecho Corporativo, Universidad de San Martín de Porres, Facultad de Derecho, Lima, Perú, Año 2, núm. 3, Semestre II, Lima, Perú, pp. 1-50.

VARELA DONOSO, Juan (2012): <<Los mecanismos de ajuste automático en la sostenibilidad del sistema de pensiones tras la reforma. ¿Cómo implementar en la práctica el factor de sostenibilidad? Indicadores de sostenibilidad, experiencia de otros países>>, Seminario *La reforma del sistema de pensiones en España* (Santander 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, pp. 213-261.

VÁZQUEZ MARISCAL, Andrés (2004): <<Las reformas de los Sistemas de Pensiones en Europa>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, Madrid, pp. 35-52.

VILLA GIL, Luis Enrique De La, y LÓPEZ CUMBRE, Lourdes (2008): <<Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<Los ciclos vitales y la Seguridad Social: Estado de la cuestión y propuestas de futuro. Aspectos sociológicos>> (Santander 2007), Madrid, pp. 379-403.

ZUBIRI, Ignacio (2009): <<El Sistema de Pensiones Español ante el reto del envejecimiento>>, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario correspondiente al seminario <<La Seguridad Social en la nueva situación social y económica: sostenibilidad, seguridad y confianza>> (Santander 2008), Madrid, pp. 31-57.