



LA SINERGIA ENTRE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA COMO VÍA PARA ALCANZAR UNA MAYOR Y MÁS EFICAZ SOLIDARIDAD Y UNIVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DE LAS CONTINGENCIAS SOCIALES*

Francisco Javier Arrieta Idiakez**
Universidad de Deusto (España)

SUMARIO: 1. Los principios de solidaridad y universalidad. —2. La suficiencia de las prestaciones como eje de actuación. —3. Los problemas que actualmente presentan los sistemas públicos de Seguridad Social —4. La operatividad de la Previsión Social Complementaria para solventar las carencias de los sistemas públicos de Seguridad Social. —5. Bibliografía.

RESUMEN

El objetivo de este artículo consiste en destacar la importancia que tiene el conjugar adecuadamente los sistemas públicos de Seguridad Social y la Previsión Social Complementaria para conseguir que los ciudadanos perciban una protección adecuada ante el acaecimiento de aquellas contingencias sociales que podrían situarlos en una situación o en un estado de necesidad. Para ello, se parte de un análisis de los conceptos de solidaridad y universalidad como principios inherentes a la Seguridad Social. Además, se vincula su eficacia al principio de suficiencia de las prestaciones, lo que conlleva, asimismo, la necesidad de acotar el significado del mismo. A continuación, se abordan los principales problemas que actualmente presentan los sistemas públicos de Seguridad Social, de cara a garantizar su efectividad en la protección de las contingencias sociales. Y, finalmente, se analiza la operatividad de la Previsión Social Complementaria para solventar las carencias de los sistemas públicos de Seguridad Social. Para todo ello, se toma en consideración la experiencia del Sistema de Seguridad Social español, pero contextualizándolo en el marco de la normativa de la Unión Europea, el Consejo de Europa y la Organización Internacional del Trabajo.

ABSTRACT

The aim of this article is to underline the importance of adequately combining public Social Security systems and Complementary Social Protection in order to ensure that every citizen

* Recibido el 17 de noviembre. Aprobado el 27 de noviembre.

** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

receives a suitable protection in light of the occurrence of those social contingencies that could place them in a situation or state of need. First of all, an analysis of the concepts of solidarity and universality as principles attached to Social Security will be carried out. Within this analysis, the efficacy of these principles will be linked to the principle of adequacy of benefits, which implies the need to delimit its meaning. Secondly, the main problems that arise nowadays from public Social Security systems will be studied, in order to guarantee their efficacy in the protection of social contingencies. And, finally, the usefulness of Complementary Social Protection will be analysed as a tool to resolve the deficiencies of public Social Security systems. To that end, this article takes into consideration the experience of the Spanish Social Security System in the legal framework of the European Union, the Council of Europe and the International Labour Organization.

Palabras clave: Solidaridad. Universalidad. Suficiencia. Sistemas públicos de Seguridad Social. Previsión Social Complementaria.

Key words: Solidarity; universality; adequacy; public Social Security systems; Complementary Social Protection.

1. LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y UNIVERSALIDAD

Resulta común referirse a la solidaridad y a la universalidad como principios de los sistemas públicos de Seguridad Social. Así, por ejemplo, en España, se hace referencia a los mismos en el artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) (BOE de 31 de octubre). A tenor de dicho precepto, ambos fundamentan el sistema público de Seguridad Social, junto a los principios de unidad e igualdad que no serán objeto de análisis en este estudio. Ahora bien, falta una definición de los mismos. Por ello, a continuación se procederá a su análisis. En primer lugar, se hará referencia al principio de solidaridad por considerar que constituye la herramienta fundamental para conseguir el objetivo de los sistemas públicos de Seguridad Social, a saber, evitar que los sujetos protegidos por el mismo padezcan situaciones o estados de necesidad. Y, a continuación, se abordará el principio de universalidad, como continente, al entender que el mismo se refiere tanto a los sujetos como al objeto sobre los que opera el principio de solidaridad. No en vano, se ha considerado que la solidaridad «debe ser el valor de fondo de la extensión universal de la tutela de las prestaciones»¹, e incluso se ha defendido el principio de «universalidad de la protección, basado en la solidaridad social»². Precisamente, esta labor de concreción de ambos conceptos resulta fundamental para justificar la principal tesis planteada en este estudio: sostener que la sinergia entre los sistemas públicos de Seguridad Social y la Previsión Social Complementaria es la mejor vía para alcanzar una mayor y más eficaz solidaridad y universalidad en la protección de las contingencias sociales.

1.1. El principio de solidaridad

Su antecedente más remoto se encuentra en los seguros sociales bismarckianos, y, más concretamente, en la razón de ser de los dos elementos nucleares que los integran: la obligatoriedad y la responsabilidad objetiva de carácter colectivo. Precisamente, ambos elementos responden a una política pública que tiene su fundamento en un deber de solidaridad social frente a todo cuanto pueda significar causa de infortunio³. En efecto, con los seguros sociales se procura en realidad una distribución de la riqueza, haciendo que una parte de la misma se destine a hacer frente a las consecuencias derivadas de la materialización de los riesgos socia-

¹ FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., "La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 49, 2004, p. 148.

² Vid. Recomendación nº 202 de la OIT, sobre los pisos de Protección Social, adoptada en Ginebra el 14 de junio de 2012.

³ POSADA, C. *Los seguros sociales obligatorios en España*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1945, p. 8.

les que amenazan con dejar en situación de necesidad a quienes las padezcan. Situaciones de necesidad que están en el origen de la cuestión social que se pretende superar con la instauración de los seguros sociales como manifestación de la política intervencionista del Poder Público que busca la paz social. Así, la solidaridad social pretendida por el Estado se articula necesariamente a través de la obligatoriedad del seguro para todo los individuos sometidos a la aplicación de la ley. Se trata pues de una cuestión estrictamente relacionada con la organización de la protección. De esta manera, a través del seguro se transfiere el riesgo al Estado, que es quien, a cambio de recibir las cotizaciones que, obligatoriamente abonon los asegurados, se encarga de llevar a cabo la dispersión del riesgo, materializando así la solidaridad social. Además, debe advertirse que tales cotizaciones son fijadas de antemano, sin ánimo de lucro y atendiendo a razones político-sociales. Por su parte, el elemento de la responsabilidad objetiva de carácter colectiva se relaciona con la teoría del riesgo generalizado o de empresa, consistente en diluir en la empresa, como un costo más, repercutible en los precios de los productos, los gastos originados por el abono de las cotizaciones al Estado. De esta forma, si bien en un primer momento la responsabilidad de abonar las cotizaciones recae sobre la empresa, posteriormente, la misma se diluye mediante repercusión en precios en la colectividad consumidora, que es quién, finalmente, va a soportar los costes del aseguramiento, poniendo en práctica también la solidaridad social⁴.

Con el tránsito de los seguros sociales a los modernos sistemas públicos de Seguridad Social la gran novedad reside en que tales sistemas ya no son solamente contributivos, sino que, en parte, también son de corte asistencial, con la excepción del modelo de Nueva Zelanda, que mantiene su carácter exclusivamente asistencialista. En consecuencia, dentro de un mismo sistema público de Seguridad Social cabe diferenciar una rama contributiva y otra rama no contributiva o asistencial. Ello no obstante, y sin perjuicio de que, como se analizará posteriormente (*infra* 1.2), en ambas el objeto de protección y las fuentes de financiación difieran, la solidaridad sigue cumpliendo su finalidad inicial: hacer frente a las contingencias que conforman el «ideal de cobertura» previamente determinado por cada Estado, considerando aquellas que resulten más gravosas para sus ciudadanos, por afectar a la mayoría de los mismos de manera personal, individual y con consecuencias económicas derivadas de la disminución de rentas habituales y/o del aumento de gastos, fruto, precisamente, de la materialización de las correspondientes contingencias⁵.

En suma, esta solidaridad que se constituye en pilar básico de la Seguridad Social es un concepto sociológico, en tanto en cuanto describe una interconexión fruto de la convivencia en sociedad. En ese sentido, es, además, una solidaridad orgánica, puesto que si quienes padecen situaciones o estados de necesidad no encuentran una solución en la propia sociedad, trasladarán hacia la misma su descontento y desesperación en forma de protesta. Y, finalmente, toda la sociedad será víctima de esta situación porque todos sus miembros constituyen un cuerpo social. Por ello, la sociedad debe arbitrar las medidas oportunas para prevenir este tipo de situaciones, porque todos los miembros de la sociedad estamos interconectados, somos interdependientes; en definitiva, existe entre nosotros una solidaridad⁶. Se trataría, en último término, de la «solidaridad general» a la que se refirió VENTURI, en virtud de la cual «se tiende a que los medios destinados a la protección que cubre al conjunto de la población se aporten por todos los miembros de la sociedad, en base a su capacidad contributiva e independientemente de intereses concretos en el campo de las prestaciones, así como de particulares responsabilidades en el campo de las contingencias por las que aquellas resulten exigibles»⁷.

⁴ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *Bases para el estudio de la Seguridad Social*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, 3ª edición, pp. 49 y 53.

⁵ Vid. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2000, 17ª edición, pp. 20-21.

⁶ ÁLVAREZ PATALLO, J.A., «Los principios de solidaridad y de necesidad en la Seguridad Social española», *Actualidad Laboral*, nº 3, 2012 (LA LEY 50/2012), p. 6.

⁷ VENTURI, A. *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, traductor Tudela Cambroner, G., p. 288.

Esta concepción de solidaridad quedó claramente manifestada, por ejemplo, en la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (BOE de 30 de diciembre), al establecer que «sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a esta 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 situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos, a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos» (cfr. apartado I, relativo a la «Justificación y directrices de la Ley»).

Concepción que sigue siendo válida en la actualidad, como nos recuerda la doctrina científica, al referirse a la solidaridad intergeneracional e interpersonal como uno de los elementos básicos sobre los que gira no ya solo el Sistema de Seguridad Social, sino que también toda la Protección Social⁸, aunque cobra mayor importancia en el primero, dado que los modernos sistemas públicos de Seguridad Social operan conforme al sistema de reparto, lo que supone que las prestaciones actuales se satisfacen con los fondos existentes en el Sistema, en el momento actual, provenientes de las cotizaciones realizadas por todos los sujetos activos o asimilables del Sistema, en lo que respecta a la rama contributiva, y de las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado de la anualidad correspondiente, en lo que se refiere a la rama no contributiva o asistencial. De ahí que se hable de la solidaridad intergeneracional, de los sujetos activos respecto a los pasivos⁹.

Por consiguiente, se entiende que «la Seguridad Social se revela como un instrumento básico para dar vida al principio de solidaridad social pues a través de las decisiones sobre cotización y financiación del Sistema, por una parte, y sobre forma y cuantía de prestaciones, por otra, se efectúa una transferencia de renta de unos sectores sociales a otros que para ser eficaz y solidaria debe planificarse a nivel nacional»¹⁰. Es decir, conforme a esta concepción, el propio principio de solidaridad tiende a confundirse con la Seguridad Social toda, a pesar de que, como se ha adelantado, la solidaridad constituye en sí la herramienta fundamental para conseguir el objetivo de los sistemas públicos de Seguridad Social, a saber, evitar que los sujetos protegidos por el mismo padezcan situaciones o estados de necesidad. En suma, la solidaridad y la Seguridad Social se requieren a sí mismo¹¹. Y ello porque la solidaridad se encuentra en la esencia de la Protección Social, de la que participa la Seguridad Social, en cuanto técnica específica de la misma, junto a otras técnicas de protección entre las que también se encuentra la Previsión Social Complementaria¹². Previsión Social Complementaria que al objeto de este estudio, como

⁸ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Envejecimiento activo: política social y Derecho", *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 160, 2013 (BIB 2013/2234), p. 17.

⁹ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., ob. cit., p. 70. Entre los autores clásicos de la doctrina científica VENTURI se refirió al principio de «solidaridad entre generaciones», señalando que en virtud del mismo «se tiende a que cada generación activa proporcione protección, tanto a la generación que aún no se encuentra en edad de participar en la vida económica, como a la que ha concluido dicha participación (...)» (VENTURI, A., ob. cit., p. 288).

¹⁰ MARTÍN PUEBLA, E. "Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio, *Actualidad Laboral*, vol. 2, nº 2, 1990, 257.

¹¹ En ese sentido, no cabe olvidar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea contempla la Seguridad Social (cfr. artículo 34) dentro del Título IV, relativo a la Solidaridad.

¹² En ese sentido, una definición de Protección Social que casa con lo arriba señalado puede encontrarse en el Reglamento (CE) nº 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de abril de 2007, sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) (DOUE de 30 de abril de 2007). Así conforme a su artículo 2.b, la Protección Social se define como «todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar a los hogares e individuos la carga de un conjunto definido de riesgos o necesidades, siempre que no existan acuerdos simultáneos recíprocos ni individuales. La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a Protección Social se establece por convenio en los términos siguientes: enfermedad y/o atención sanitaria; discapacidad; vejez; supervivencia; familia/hijos; desempleo; vivienda, y exclusión social no

se analizará posteriormente (*infra* 3 y 4), se tornará en fundamental, para, junto a los sistemas públicos de Seguridad Social, alcanzar una mayor y más eficaz solidaridad y universalidad.

En relación con la idea de que la Seguridad Social debe planificarse a nivel nacional, y de cara a una organización territorial descentralizada en comunidades autónomas, como la que presenta España, se ha señalado que «la solidaridad exige en toda la legislación de Seguridad Social: (a) un reparto de los costes del sistema obligatorio, conforme a la riqueza generada por cada comunidad autónoma, en razón directamente proporcional a su nivel de renta regional; (b) correlativamente, una renta mínima garantizada por igual a todos los españoles que sea “suficiente” para cada contingencia protegida y no meramente “necesaria”; (c) un sistema de organización y estructura administrativa idéntica en todas las regiones de la nación que posibilite un nivel de calidad constante en atención del asegurado (en modo, tiempo y lugar), y un nivel de cantidad de las distintas prestaciones económicas, también constante en función de los distintos requisitos establecidos para su concesión, de modo tal que todo asegurado, en todas las regiones, a igualdad de circunstancias personales, reciba el mismo trato del Régimen obligatorio de la Seguridad Social»¹³.

Pero tampoco ha faltado quien atendiendo, precisamente, a la organización territorial descentralizada en comunidades autónomas que presenta España se ha referido a que cabe realizar una interpretación más o menos generosa de la solidaridad que conlleva el Sistema de Seguridad Social, en términos de financieros¹⁴. Así, vinculado al principio de solidaridad propio del Estado autonómico, se incide en que «la aplicación del principio de solidaridad financiera a la Seguridad Social lleva consigo en el actual marco constitucional la obligada consideración conjunta del principio de autonomía política y financiera», de forma y manera que «sólo la existencia de diferencias (desequilibrios) no deseadas permite el juego de la solidaridad». Dicho de otro modo, «ese principio de solidaridad va a servir para limitar el ejercicio que las Comunidades Autónomas hagan de la autonomía política y financiera que tienen reconocida. Así, cabe considerar que la titularidad estatal de los recursos de la Seguridad Social constituye la manifestación fundamental de la solidaridad financiera del Sistema, en la medida en que el pago de una prestación a un pensionista (...) [de una determinada Comunidad Autónoma] puede realizarse con las cotizaciones sociales recaudadas (...) [en otra]. Tal es, en este sentido, la limitación; de manera que a partir de este punto, y sin perjuicio de los no despreciables condicionamientos del reparto competencial, se abre una vía para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar una política propia de Protección Social (incluso de Seguridad Social)»¹⁵.

Y, finalmente, la Recomendación nº 202 de la OIT, introduce, con carácter novedoso, en materia de Protección Social, la idea de la «solidaridad internacional», al considerar que sin bien «los pisos de Protección Social nacionales deberían financiarse con recursos nacionales», «los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos» (Apartado II, párrafo 12).

clasificada por otro concepto». En la doctrina científica también pueden encontrarse definiciones que van en esa línea, como puede ser la siguiente: «conjunto de medidas heterogéneas (específicas e inespecíficas), previstas en nuestro ordenamiento jurídico y otorgadas por un tercero (sea ente público o privado) para prevenir y corregir las necesidades o riesgos sociales, fijados con antelación y, en cuanto tales, típicos y propios de un Estado Social y Democrático de Derecho» (AGUILERA IZQUIERDO, R., BARRIOS BAUDOR, G. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Protección Social Complementaria*, Tecnos, Madrid, 2005, 2ª edición, p. 25).

¹³ OLIET PALA, B. y SERRANO TRIANA, A., “Seguridad Social y Comunidades Autónomas”, en VV.AA., *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1984, pp. 381-382.

¹⁴ SUÁREZ CORUJO, B., *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Iustel, Madrid, 2006, p. 34.

¹⁵ SUÁREZ CORUJO, B., ob. cit., pp. 73, 75, 88, 89, 90 y 91.

1.2. El principio de universalidad

Como se ha adelantado, el principio de universalidad se refiere tanto a los sujetos como al objeto sobre los que opera el principio de solidaridad. De ahí que pueda hablarse de una universalidad subjetiva y de una universalidad objetiva, aunque a esta última también se le denomine, con frecuencia, «generalidad objetiva»¹⁶.

Así, en principio, la universalidad subjetiva podría entenderse en el sentido de que la Seguridad Social protege a todos los ciudadanos, con independencia de la profesión o de la situación concreta de cada uno¹⁷. Y la universalidad objetiva en el sentido de que la Seguridad Social protege frente a cualquier situación de necesidad que pueda presentarse¹⁸. Ciertamente, es a lo que puede inducir, por ejemplo, a nivel internacional, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹, cuando señala que «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social». Y a nivel interno, el artículo 41 de la Constitución española, cuando establece que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres»²⁰. De este modo, mientras que la referencia a «todos los ciudadanos» reflejaría la universalidad subjetiva, la mención genérica y omnicomprendensiva a las «situaciones de necesidad», como objeto de la Seguridad Social, parecería consagrar la universalidad objetiva²¹.

Pero, en la práctica, tanto la universalidad subjetiva como la objetiva tienden a mitigar sus efectos reales.

Por un lado, en lo que se refiere a la universalidad subjetiva, en principio, la mixtura de los modernos sistemas públicos de Seguridad Social, con sus ramas contributiva y no contributiva o asistencial, podría presuponer la plena universalización subjetiva, de forma y manera que la rama contributiva cubriese a todo aquel que ejerciera una profesión, en los términos fijados por la ley, y la rama no contributiva a todos aquellos que no cumplieran con dicho criterio de profesionalidad.

Sin embargo, la rama no contributiva tampoco protegerá, por defecto, a todos aquellos que queden excluidos de la rama contributiva, sino que se limitará a proteger a quienes cumplan los requisitos legalmente establecidos. Por consiguiente, quienes también queden excluidos de la rama no contributiva quedarán, irremediadamente, fuera del sistema público de Seguridad Social, y, únicamente, les quedará, en el mejor de los casos, la posibilidad de recibir la protección otorgada por alguna otra técnica de protección de carácter exclusivamente asistencial, tal y como ocurre, por ejemplo, en España, donde existe una asistencia social externa a la Seguridad Social, dentro del acervo competencial de las comunidades autónomas.

Por otro lado, respecto a la universalidad objetiva, la práctica demuestra una doble limitación en el alcance de la misma.

¹⁶ Véase al respecto ÁLVAREZ PATALLO, J.A., *Los principios informadores de la Seguridad Social*, Tesis dirigida por Fernando Manrique López, Universidad de Deusto, 2011, pp. 121 y ss. (puede consultarse en <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=22936>).

¹⁷ FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., *ob. cit.*, p. 147. Véase también VIDA SORIA, J., «La Seguridad Social en la Constitución de 1978», en *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Madrid, 1984, p. 106.

¹⁸ Vid. ALARCÓN CARACUEL, M.R. «La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social», *Temas Laborales*, nº 4, 1986, pp. 13-14.

¹⁹ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (ii), del 10 de diciembre de 1948.

²⁰ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *ob. cit.*, p. 77.

²¹ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *ob. cit.*, p. 85.

La primera limitación se centra en el denominado «ideal de cobertura», entendido como la selección de aquellas contingencias a cubrir por los sistemas públicos de Seguridad Social, y que, por ende, constituyen su «contenido material»²². Selección que, como se observará, viene determinada, sobre todo, por la «estabilización» que a nivel internacional existe a partir del Convenio de la OIT n° 102, de 28 de junio de 1952, sobre la Seguridad Social (norma mínima). «Estabilización» que no significa que ese contenido material de la Seguridad Social se encuentre definitivamente fijado o cerrado, pero que permite homogeneizar a nivel mundial un objeto mínimo de protección. Esa «estabilización» obedece al carácter más social o general de las contingencias protegibles que han sido objeto de selección, en el sentido de que pueden incidir en la sociedad de cualquier Estado. Pero, además, dentro de cada Estado, siempre y cuando se cumpla con los mínimos internacionalmente establecidos, la selección, en términos de prioridad de las contingencias a proteger, en función de su mayor o menor materialización, afección y gravedad para con sus ciudadanos, y de ampliación del número de contingencias a proteger, vendrá determinada por la capacidad económica del propio Estado, la gestión de dicha capacidad y la importancia que en dicha gestión se otorgue a la política social.

Concretamente, con el objetivo aclarar en qué consiste la mencionada «estabilización» del «ideal de cobertura» a nivel internacional, como se acaba de adelantar, debe partirse del Convenio de la OIT n° 102, por ser la primera norma internacional que se refiere a esta cuestión²³.

De este modo, conforme al artículo 2, en primer lugar, todo Estado Miembro para el cual esté en vigor el Convenio debe proteger necesariamente una de las siguientes contingencias y/o riesgos: el desempleo, la vejez, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, la invalidez o la viudedad y orfandad. Y, en segundo lugar, al margen de cuál de dichas contingencias y/o riesgos decida proteger, también debe proteger, necesariamente, otras dos contingencias y/o riesgos, entre las restantes que no haya elegido en primer lugar y las siguientes: asistencia médica, enfermedad común, cargas familiares y maternidad. En suma, el «ideal de cobertura» determinado por el Convenio de la OIT n° 102 se ciñe a la protección mínima de tres contingencias y/o riesgos. Además, debe subrayarse que la protección no contributiva solamente se prevé para con dos contingencias, a saber, la vejez, y la viudedad y la orfandad, con lo que también puede concluirse que se trata de un «ideal de cobertura» fuertemente inspirado en el criterio de profesionalidad, y por lo que la universalidad subjetiva también se resiente.

Es más, incluso para las contingencias y/o riesgos protegidos por la rama contributiva, el propio Convenio permite no cubrir a todas aquellas personas encuadrables en la misma, ya que se establecen unos porcentajes mínimos. Así, como norma general:

—Respecto a la asistencia médica, la enfermedad común, la vejez, las cargas familiares y la invalidez, las personas protegidas deben comprender (cfr., respectivamente, artículos 9, 15, 27, 41, y 55): (a) a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías; (b) a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías.

—Respecto al desempleo, las personas protegidas deben comprender (cfr. artículo 21): (a) a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados.

²² ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *ob. cit.*, pp. 21-24.

²³ Para un análisis más detenido del desarrollo de este Convenio por otros Convenios de la propia OIT, se recomienda MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «La Seguridad Social, «en general», en los Convenios de la OIT», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n° 112, 2014, pp. 35-48.

—Respecto a los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, las personas protegidas deben comprender (cfr. artículo 33): (a) a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías.

—Respecto a la maternidad, las personas protegidas deben comprender (cfr. artículo 48): (a) todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, y, en lo que concierne a las prestaciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los hombres comprendidos en esas mismas categorías; (b) a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes, y, en lo que concierne a las prestaciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los asalariados comprendidos en esas mismas categorías.

—Respecto a la viudedad y la orfandad, las personas protegidas deben comprender (cfr. artículo 61): (a) a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados; (b) a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia a que pertenezca a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes.

Con todo, y aun dentro de la universalidad objetiva limitada a la que se viene haciendo referencia, se contempla un afán por extender la universalidad subjetiva más allá de las ramas contributiva y no contributiva, abogando así por un cierto grado de protección asistencial al margen de las prestaciones no contributivas. Esto ocurre cuando se prevé que debe protegerse, como mínimo:

—Respecto a la asistencia médica, a categorías prescritas de residentes que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los residentes (cfr. artículo 9).

—Respecto a la enfermedad común, el desempleo, la vejez y la invalidez, a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 67 del propio Convenio (cfr., respectivamente, artículos 15, 21, 27 y 55).

—Respecto a las cargas familiares, a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos (cfr. artículo 41).

—Respecto a la viudedad y orfandad, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67 de propio Convenio (cfr. artículo 61).

Con posterioridad al Convenio de la OIT n° 102, ha sido a nivel regional donde se ha realizado un esfuerzo por delimitar el «ideal de cobertura».

Así, en América, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, «Protocolo de San Salvador», adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en su artículo 9, relativo al derecho a la Seguridad Social, diferencia, con claridad, por una parte, una serie de contingencias a proteger para con toda persona, con lo que, respecto a las mismas se apuesta también por la universalidad subjetiva: la vejez, la incapacidad y la viudedad y orfandad (cfr. apartado primero). Y, por otra parte, una serie de contingencias que solamente cabe proteger «cuando se trate de personas que se encuentren trabajando»: la atención médica y el subsidio o jubilación en caso de accidentes de

trabajo y enfermedad profesional, y para las mujeres licencia por maternidad antes y después del parto (cfr. apartado segundo). En consecuencia, para con estas últimas contingencias también se limita la universalidad subjetiva.

Igualmente, en el continente americano debe resaltarse el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, hecho en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007²⁴, por tener como objetivo garantizar los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias a obtener prestaciones económicas de invalidez, vejez, supervivencia y de accidentados de trabajo y de enfermedad profesional, en un espacio común, la Comunidad Iberoamericana, del que forman parte veintidós Estados de América Latina, Caribe y la Unión Europea (cfr. artículo 3)²⁵. En verdad, se erige en un instrumento de coordinación de las legislaciones de Seguridad Social de los distintos Estados Miembros siempre y cuando los mismos lo ratifiquen (cfr. artículo 30) y suscriban, igualmente, el Acuerdo de Aplicación, hecho en Lisboa, el 11 de septiembre de 2009 (BOE de 8 de enero de 2011)²⁶. Asimismo, su importancia radica en que se trata de un Convenio que complementa los convenios bilaterales de Seguridad Social existentes entre sus Estados Miembros, e incluso incorpora nuevas realidades. De forma y manera que cuando en un mismo supuesto sean aplicables tanto el Convenio como un convenio bilateral, se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario (cfr. artículo 8)²⁷. En cualquier caso, el «ideal de cobertura» de dicho Convenio se limita a las contingencias mencionadas, únicamente en la rama contributiva, pues se excluyen, expresamente, los regímenes no contributivos y la asistencia social (cfr. apartado 4 del artículo 3).

Por su parte, en Europa, en el seno del Consejo de Europa, la Carta Social Europea, en su versión revisada, en Estrasburgo, de 3 de mayo de 1996, en lo que se refiere al «ideal de cobertura» se remite, en principio, al Código Europeo de Seguridad Social, adoptado también en su seno²⁸, al establecer que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social, las Partes se comprometen a «mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social» (cfr. artículo 12.3). Decimos en principio porque, acto seguido, las Partes se comprometen a «esforzarse por elevar progresivamente el nivel de régimen de Seguridad Social» (cfr. artículo 12.4).

Por consiguiente, para determinar el «ideal de cobertura» del que parten los Estados Miembros del Consejo de Europa, debe analizarse el mencionado Código Europeo de Seguridad Social. Ciertamente, se trata de una norma de gran transcendencia porque, tal y como se recoge en el Preámbulo, los Países miembros están «convencidos de que es conveniente establecer

²⁴ Ratificado por España el 5 de febrero de 2010 (BOE de 30 de abril de 2011).

²⁵ JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A., “Convenio multilateral iberoamericano de Seguridad Social”, en VV.AA., *El futuro europeo de la Protección Social*, Laborum, Murcia, 2010, p. 375.

²⁶ De acuerdo con lo establecido en el artículo 31, el Convenio entró en vigor el 1 de mayo de 2011, tras la ratificación del mismo y suscripción del Acuerdo de Aplicación por parte de siete Estados. Hasta la fecha los Estados que han cumplido con dichos trámites y, por ende, entre los que resulta de aplicación el Convenio son además de España: República del Perú (BOE de 16 de noviembre de 2016), República Argentina (BOE de 1 de julio de 2016), República Portuguesa (BOE de 23 de abril de 2015), República de El Salvador (BOE de 31 de enero de 2013), República del Paraguay (BOE de 19 de diciembre de 2011), República de Chile (BOE de 6 de octubre de 2011), República Oriental del Uruguay (BOE de 6 de octubre de 2011), República de Ecuador (BOE de 25 de julio de 2011), República Federativa de Brasil (BOE de 9 de julio de 2011) y por el Estado Plurinacional de Bolivia (BOE de 30 de abril de 2011).

²⁷ MANRIQUE LÓPEZ, F. y ARRIETA IDIAKEZ, F., “Los convenios multilaterales suscritos por España en materia de Seguridad Social”, en VV.AA., *La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados* (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., Coord.), Thomson Reuters – Aranzadi, 2014, pp. 108-109.

²⁸ Hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964 y ratificado por España el 4 de febrero de 1994 (BOE de 17 de marzo de 1995).

un Código Europeo de Seguridad Social a un nivel más elevado que la norma mínima definida en el Convenio Internacional de Trabajo número 102 relativo a la norma mínima de Seguridad Social». A tal efecto, conforme al artículo 2 del Código Europeo de Seguridad Social, cada Parte Contratante debe proteger necesariamente, al menos, seis de las siguientes contingencias y/o riesgos: asistencia médica; enfermedad común; desempleo; vejez; accidente de trabajo y enfermedad profesional; cargas familiares; maternidad; invalidez; y viudedad y orfandad. Ahora bien, si se opta por proteger la asistencia médica, al computar esta como dos contingencias y/o riesgos, solamente se tendrán que elegir otras cuatro contingencias y/o riesgos. Igualmente, si se opta por proteger la vejez, al computar esta como tres contingencias y/o riesgos, solamente se tendrán que elegir otras tres contingencias y/o riesgos. Pero en estos dos últimos casos, entre las restantes contingencias y/o riesgos que se elijan, necesariamente debe protegerse una de las siguientes contingencias y/o riesgos: desempleo; vejez; accidente de trabajo y enfermedad; invalidez; y viudedad y orfandad. Y también debe demostrarse que la Seguridad Social en vigor equivale a una cualquiera de las combinaciones mencionadas, habida cuenta de que: (a) determinadas contingencias exceden de las normas del Código en lo que respecta al ámbito de aplicación o al nivel de prestaciones o ambas cosas; (b) determinadas contingencias exceden de las normas del Código al atribuir beneficios suplementarios que figuran en el en el *addendum 2* del propio Código; (c) hay contingencias que no llegan al nivel de las normas del Código.

Además, en parecidos términos a lo que se ha comentado respecto al Convenio de la OIT n° 102, debe subrayarse que la protección no contributiva solamente se prevé en el Código Europeo de Seguridad Social para una contingencia, a saber, la viudedad y la orfandad, por lo que también puede concluirse que se prevé un «ideal de cobertura» fuertemente inspirado en el criterio de profesionalidad, con lo que la universalidad subjetiva también se resiente.

Es más, incluso para las contingencias y/o riesgos protegidos por la rama contributiva, el propio Convenio permite no cubrir a todas aquellas personas encuadrables en la misma, ya que se establecen unos porcentajes mínimos, en los mismos términos establecidos en el Convenio de la OIT n° 102.

Y también se sigue lo prescrito por el Convenio de la OIT n° 102 respecto a la pretensión de extender la universalidad subjetiva más allá de las ramas contributiva y no contributiva, abogando así por un cierto grado de protección asistencial al margen de las prestaciones no contributivas. La única diferencia radica en que el Código Europeo de Seguridad Social no contempla respecto a las cargas familiares, la extensión de esa protección asistencial a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos.

Ahondando en el «ideal de cobertura» previsto por el Consejo de Europa, tampoco cabe olvidar la importancia del Convenio Europeo de Seguridad Social²⁹, en tanto en cuanto desarrolla el mandato establecido por el artículo 73 del Código Europeo de Seguridad Social, según el cual sus Partes Contratantes debían esforzarse por regular, en un instrumento especial, las cuestiones que se refieren a la Seguridad Social de los extranjeros y de los emigrantes, en particular por lo que atañe a la igualdad de trato con los nacionales y a la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición. Pues bien, a tales efectos, el Convenio Europeo de Seguridad Social también fija su propio «ideal de cobertura», al determinar su ámbito de aplicación, precisamente para considerar las contingencias y/o los riesgos que deben dar derecho a prestaciones en todas las legislaciones de las Partes Contratantes. En concreto, tales contingencias y/o riesgos son los siguientes (cfr. artículo 2): enfermedad común, maternidad, invalidez, vejez, viudedad y orfandad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, fallecimiento, desempleo y cargas familiares (apartado primero). Además, se especifica que el Convenio se apli-

²⁹ Firmado en París el 14 de diciembre de 1972 y en vigor desde el 1 de marzo de 1977, fue ratificado por España el 10 de enero de 1986 (BOE de 12 de noviembre de 1986).

cará «a los regímenes de Seguridad Social generales y a los regímenes especiales de carácter contributivo o no contributivo» (apartado segundo), pero no a la «asistencia social» (apartado cuarto).

Sin salir del ámbito europeo, pero en el seno de la Unión Europea, el «ideal de cobertura» de la Seguridad Social tiene su fundamento en la Carta de los Derechos Fundamentales, de 7 de diciembre de 2000³⁰. Así, conforme al artículo 34.1 de dicha carta, la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones nacionales. Como puede apreciarse, en principio, se trata de una lista abierta o *numerus apertus*. Ello no obstante, las explicaciones oficiales del *Praesidium* son «particularmente expresivas y elocuentes»³¹. En efecto, tales explicaciones sirven para conectar directamente el artículo 34.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales con el artículo 12 de la Carta Social Europea y ello no es baladí si se tiene en cuenta lo señalado en el Preámbulo y en el artículo 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Así, de acuerdo con el Preámbulo, se reafirman los derechos que emanan de la Carta Social Europea, y, por tanto, el relativo a la Seguridad Social. Y en virtud del artículo 53, relativo al «nivel de protección», el artículo 34 no puede interpretarse como limitativo o lesivo del derecho a la Seguridad Social reconocido por la Carta Social Europea y desarrollado por el Código Europeo de Seguridad Social y el Convenio Europeo de Seguridad Social, que, conforme al artículo 53, también deben ser respetados, al tratarse de convenios internacionales de los que son parte todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Como desarrollo del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y a efectos de coordinar los distintos Sistemas de Seguridad Social de los Estados Miembros de la Unión, bajo los principios básicos de igualdad de trato, asimilación de condiciones, exportación de las prestaciones y no acumulación de prestaciones³², debe considerarse, igualmente, el «ideal de cobertura» previsto por el Reglamento (CE) n° 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOUE de 30 de abril de 2004), así como por el Reglamento (CE) n° 987/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre, de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004 (DOUE de 30 de octubre de 2009).

Así, el Reglamento (CE) n° 883/2004, al regular su campo de aplicación material, para considerar las contingencias y/o riesgos que deben dar derecho a prestaciones en todos los Estados Miembros de la Unión, contempla las siguientes (cfr. artículo 3): enfermedad común, maternidad y paternidad, invalidez, vejez, viudedad y orfandad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, defunción, desempleo, prejubilación, cargas familiares (apartado primero). Igualmente, se especifica que, como norma general, el Reglamento resultará de aplicación «a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos» (apartado segundo), pero no a la «asistencia social» (apartado quinto). Por su parte, el Reglamento (CE) n° 987/2009 se encarga de desarrollar ese «ideal de cobertura» en su Título III.

Como puede apreciarse, en el ámbito de la Unión Europea estos dos Reglamentos cumplen la función que en el ámbito del Consejo de Europa desempeña el Convenio Europeo de Segu-

³⁰ Téngase en cuenta que la redacción de la misma fue adaptada el 12 de diciembre de 2007. Su versión puede consultarse en el DOUE de 14 de diciembre de 2007.

³¹ MONEREO PÉREZ, J.L., «Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social», en VV.AA., *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, p. 894.

³² ARRIETA IDIAKEZ, F.J., «La coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito de la Unión Europea», en VV.AA., *La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados* (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., Coord.), Thomson Reuters – Aranzadi, 2014, pp. 183-191.

ridad Social. Y dado que todos los Estados Miembro de la Unión Europea lo son también del Consejo de Europa, a efectos de coordinación entre ambas normas, el artículo 6.2 del Convenio Europeo de Seguridad Social se encarga de especificar que los Estados Miembros de la Unión Europea deberán aplicar en las relaciones de Seguridad Social que se susciten entre sus nacionales migrantes los reglamentos mencionados³³. Por consiguiente, el Convenio Europeo de Seguridad Social se aplicará en las relaciones de Seguridad Social de los nacionales de los Estados Miembro de la Unión Europea con los Estados del Consejo de Europa que sin ser miembros de la Unión Europea hayan ratificado el Convenio Europeo de Seguridad Social, y a la inversa. Ahora bien, debe matizarse que a partir de la entrada en vigor de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (BOE de 25 de enero de 1994) se extiende la aplicación de los reglamentos de la Unión Europea a los Estados que forman parte de la AELC (en la actualidad Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), conforme a lo establecido en el Anexo VI (Seguridad Social) del Acuerdo de creación de la AELC, de 13 de diciembre de 1993 (DOCE de 3 de enero de 1994).

Por último, desde el punto de vista interno, y en lo que atañe a España, su «ideal de cobertura» se recoge en el artículo 42 del TRLGSS, que versa sobre la «acción protectora del Sistema de la Seguridad Social». Asimismo, conviene recordar que España cuenta con uno de los «ideales de cobertura» más amplio del mundo. Tal amplitud se concreta en la protección de las contingencias que se enumera a continuación, a la luz de las prestaciones previstas para con las mismas y ya separadas claramente de los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, aunque, en la práctica, en España se protegen con mayor intensidad aquellas contingencias que traen causa de dichos riesgos profesionales (apartado primero)³⁴: (a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo; (b) La recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos que se mencionan en la letra anterior; (c) las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; protección por cese de actividad; muerte y supervivencia; así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; (d) las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva; (e) las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

³³ Así se deduce también del artículo 8.1 del Reglamento 883/2004, cuando establece que «en su ámbito de aplicación el presente Reglamento sustituirá a cualquier otro convenio de Seguridad Social aplicable entre los Estados Miembros». Desde un punto de vista histórico, también cabe recordar que el Reglamento (CEE) 1408/1971, del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DOCE de 5 de julio de 1971), en su artículo 7, referente a la disposiciones internacionales no afectadas por el reglamento, no se refería expresamente al Convenio Europeo de Seguridad Social (vid. ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en el ámbito extracomunitario*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 256).

³⁴ Esa mayor intensidad en la protección se concreta en: «(a) una atenuación de los requisitos exigidos para acceder a las prestaciones, ya que no suelen exigirse períodos de cotización y, en los supuestos de incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones de afiliación, alta y cotización, juega siempre el alta de pleno derecho o principio de automatización de las prestaciones; (b) una mejora de las prestaciones derivada, esencialmente, de la inclusión de las horas extraordinarias en la base de cotización, y por la existencia de unas prestaciones especiales, tales como las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes, la existencia de períodos de observación y la baja preventiva en caso de enfermedad profesional, o las indemnizaciones a tanto alzado por fallecimiento; (c) reglas especiales de financiación y aseguramiento, ya que el empresario asume la totalidad de la cotización a la Seguridad Social, y cabe la opción de aseguramiento entre la mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el INSS» en (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *Bases para el estudio de la Seguridad Social*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, 3ª edición, p. 168).

Asimismo, se prevé, al margen de las ramas contributiva y no contributiva, y complementándolas, la posibilidad de otorgar «beneficios de la asistencia social» (apartado segundo). De hecho, se trata de una asistencia social integrada en el Sistema de Seguridad Social, distinta a la asistencia social que compete a las comunidades autónomas, en calidad de «ayudas de otra naturaleza» que no pueden tener como finalidad «complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social», pero sí las prestaciones no contributivas (cfr. apartado cuarto del artículo 42).

Hasta aquí el comentario de la primera limitación de la universalidad objetiva, pero centrandó la atención ya en la segunda de sus limitaciones, debe indicarse que la misma trae causa de la ya referida mixtura de los modernos sistemas públicos de Seguridad Social, pues la misma conlleva la necesidad de diferenciar dos objetos en su seno, con muy distinto alcance y significado en cuanto a la intensidad de la protección. En efecto, mientras que en la rama contributiva el objeto lo constituyen las situaciones de necesidad, en la rama no contributiva el objeto lo constituyen los estados de necesidad. Además, si como sucede en España, parte de la asistencia social se integra también en el Sistema de Seguridad Social, entonces, el objeto de dicha asistencia social también lo constituirán los estados de necesidad.

En relación con el concepto de estado de necesidad, el mismo debe entenderse en el sentido de que «la consecuencia económica del advenimiento del riesgo o contingencia que sufre una persona, puede ser de tal magnitud que deje a la persona en un nivel de indigencia, es decir, por debajo del umbral de subsistencia o del nivel mínimo vital»³⁵. Dicho con otras palabras, el estado de necesidad consiste en la carencia subjetiva, real y efectiva de medios económicos³⁶, por lo que su protección se supedita a que el interesado demuestre que cumple los requisitos establecidos por el legislador como determinantes para la concurrencia de un estado de necesidad. Tales requisitos se centran, principalmente, sin perjuicio de que también puedan exigirse otros, en la ausencia de un mínimo de capacidad económica por parte del individuo en cuestión o de su unidad familiar; mínimo de capacidad económica que se determinará anualmente por ley³⁷. La financiación del estado de necesidad proviene de los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, en España cabe diferenciar entre la financiación dirigida a cubrir las prestaciones no contributivas y la dirigida a cubrir la asistencia social interna a la Seguridad Social. Mientras que en el primer caso existe la obligación de cubrir con el grado de suficiencia previamente establecido todo estado de necesidad que se produzca, por poseer el beneficiario en cuestión un derecho subjetivo para ello, en el segundo caso, y en virtud de lo establecido en el artículo 64.2 del TRLGSS, el estado de necesidad quedará cubierto o no, dependiendo de que no se hayan agotado los recursos consignados a tal fin en los Presupuestos, pues no cabe que los servicios o auxilios económicos a otorgar comprometan los recursos del ejercicio económico siguiente.

En cambio, el concepto de situación de necesidad se refiere a un conjunto de contingencias previstas y tipificadas por el legislador como merecedoras de protección. Protección que opera automáticamente sin que los individuos que presenten alguna de las contingencias tipificadas por el legislador deban demostrar su situación de necesidad. Es más, tales individuos recibirán directamente la protección para evitar la posible situación de necesidad. Efectivamente, la protección de la situación de necesidad no tiene como finalidad garantizar un mínimo de capacidad económica, sino que trata de compensar, sustituir, la ausencia de ingresos (debido a que se deja de trabajar) y/o el aumento de gastos (porque pueden derivarse determinados costes, como los ocasionados por tratamientos sanitarios y operaciones) que se producen como consecuencia de la materialización de la correspondiente contingencia. Ello no obstante, es necesario que los individuos lleven a cabo una serie de actos administrativos para poder quedar encuadrados en la Seguridad Social, mantenerse en el mismo y recibir, en último término, la protección otorgada

³⁵ AGUILERA IZQUIERDO, R., BARRIOS BAUDOR, G. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *ob. cit.*, p. 20.

³⁶ MANRIQUE LÓPEZ, F., *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1984, p. 300.

³⁷ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *ob. cit.*, pp. 31-32.

por el mismo. En concreto, tales actos administrativos se refieren a las denominadas relaciones instrumentales de encuadramiento (inscripción del empresario, afiliación, altas y bajas), cotización y protección³⁸. La financiación de la situación de necesidad proviene, mayoritariamente, de las cotizaciones realizadas por los sujetos encuadrados en los distintos regímenes públicos de los Sistemas de Seguridad Social, sin perjuicio de las aportaciones que pueda realizar el Estado.

Precisamente, esta segunda limitación que presenta la universalidad objetiva en atención al objeto de protección constituye el hito originario y nuclear de la tesis objeto de este estudio, a saber, sostener que la sinergia entre los sistemas públicos de Seguridad Social y la Previsión Social Complementaria es la mejor vía para alcanzar una mayor y más eficaz solidaridad y universalidad en la protección de las contingencias sociales. Y ello porque la protección del estado y de la situación de necesidad respecto al «ideal de cobertura» previamente determinado presenta como eje de actuación la suficiencia de las prestaciones, y para ello puede ser «conveniente», o incluso «necesario», recurrir a otras técnicas de protección ajenas a los sistemas públicos de Seguridad Social y, en concreto, en lo que en este estudio interesa, a la Previsión Social Complementaria³⁹.

«Conveniente», cuando se trate de redistribuir de una manera más satisfactoria el bienestar y la riqueza de un país, en aras de conseguir una mayor y más eficaz solidaridad y universalidad que la existente en un momento concreto, lo que requerirá un reajuste en los montantes dirigidos por cada Estado a cubrir el estado o la situación de necesidad, de forma y manera que se liberen fondos públicos destinados hasta la fecha a satisfacer las prestaciones contributivas — cuya suficiencia, a partir de ese momento, podrá garantizarse con el reforzamiento de la Previsión Social Complementaria, al pasar esta a ocupar los descubiertos dejados por el Sistema de Seguridad Social— para destinarlos a la protección de nuevas contingencias no contributivas y/o a extender el alcance protector de la asistencia social⁴⁰.

³⁸ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *ob. cit.*, p. 32.

³⁹ No obstante, no faltan, en la doctrina científica, autores que se oponen a tal posibilidad, al considerar que «por muy vigorosos que seas estos sistemas complementarios, ello no exime al poder público de atender con suficiencia al sistema público de pensiones, no pudiendo en ningún caso interpretarse la suficiencia como la suma de las pensiones públicas más los sistemas complementarios. El atributo esencial de estos instrumentos es (...) su carácter externo al Sistema de Seguridad Social, situándose “fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social” (STC 206/1997, de 27 de noviembre, F.J. 5º), al que, por ende, no pueden suplir para cubrir sus carencias» (CRUZ VILLALÓN, J., “Hacia el equilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, nº 4, 2017, p. 324). A lo que cabe oponer, sin perjuicio de lo que se indicará infra 4, que el factor para determinar el grado de suficiencia de las prestaciones sustitutivas de rentas de trabajo supera el campo de actuación del Sistema de Seguridad Social y abarca también al resto de técnicas de Protección Social, entre las que se encuentra la Previsión Social Complementaria (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., “Delimitación respecto al Sistema de Seguridad Social y entronque constitucional de las Entidades de Previsión Social Voluntaria”, en VV.AA., *Las Entidades de Previsión Social Voluntaria. Constitución, extensión a nuevos sujetos protegidos, régimen fiscal*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 111). Así se deduce del hecho de que existen ámbitos como los de la tercera edad, los discapacitados, la familia o la salud, en los que los preceptos constitucionales existentes al respecto exceden del campo de acción de la Seguridad Social, por lo que tales ámbitos corresponden a otros campos de la política social de los poderes públicos (ALARCÓN CARACUEL, M.R., *La Seguridad Social en España*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 50).

⁴⁰ En este sentido, FERNÁNDEZ ORRICO parte de la idea de que es posible «la cobertura de los huecos faltos de protección que pueden existir en un modelo profesional de Seguridad Social». Así, afirma que «en realidad, el principio de universalidad lo construyen ambos niveles de la Seguridad Social», es decir, el contributivo y el no contributivo. Pero, acto seguido, y teniendo en cuenta que «la Ley 26/1990 [por la que se implantó en España la protección no contributiva] no creó en sí misma ninguna prestación de mínimo vital para todos los ciudadanos», defiende que «es preciso avanzar en la conquista de la protección de nuevos estados de necesidad que requieran prestaciones económicas, como pueden ser la vejez no contributiva para menores de 65 [o 67] años, pues con esa edad se puede acceder a la pensión de jubilación; la orfandad, la invalidez con grados comprendidos entre el 33 y el 65 por 100, los desempleados que no han accedido al mercado de trabajo, así como la aparición de nuevos colectivos cuya nota más destacable sea su (...) [estado] de necesidad» (FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.,

«Necesario», cuando el recurrir a la Previsión Social Complementaria se torne en imprescindible para mantener la suficiencia de las prestaciones contributivas de los sistemas públicos de Seguridad Social, de forma y manera que sin la sinergia entre estos y la Previsión Social Complementaria no podría garantizarse dicha suficiencia y tendría que procederse irremediablemente a la asistencialización de espacios hasta entonces cubiertos por prestaciones contributivas.

Ahora bien, la tendencia actual se decanta más bien por la segunda de las variantes expuestas, es decir, por la «necesidad» de acudir a la Previsión Social Complementaria, pues como ha sabido advertir la doctrina científica, asistimos a una «crisis de las políticas públicas re-distributivas (del bienestar, de la riqueza —y también del poder—), entre las que se encuentra, en un primer plano, la de Seguridad Social. Hoy nuestras instituciones y nuestros presupuestos están cada vez más al servicio del crecimiento económico corporativo, lo que puede considerarse la “nueva lógica sistémica”, entendida como un debilitamiento y una degradación del proyecto de Estado de bienestar liberal en sentido amplio»⁴¹. En efecto, después de haber decaído el modelo de Seguridad Social Beveridgiano, que se ajustaba mejor a la primera de las variantes expuestas, es decir, a la «conveniencia» de acudir a la Previsión Social Complementaria, ahora

ob. cit., pp. 147, 149 y 152). Interesante resulta también la idea según la cual la suficiencia de las prestaciones a otorgar por los sistemas públicos de Seguridad Social no implica proporcionalidad respecto a las rentas de trabajo que se dejan de percibir, sino que, más al contrario, la misma hace razonable limitar la cuantía máxima de pensiones, en aras de una mayor solidaridad. Precisamente, obtener la proporcionalidad aludida es posible gracias a la Previsión Social Complementaria [COSTA REYES, A., “¿Reformar las pensiones de nuevo? Cambio o desconfiguración”, *Civitas: Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n° 198, 2017 (BIB 2017111222), pp. 4, 5 y 25].

Asimismo, conviene recordar que la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT (Declaración de Filadelfia), de 10 de mayo de 1944, reconoció «la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) extender las medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa» (cfr. artículo III f). Posteriormente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, en Ginebra, el 10 de junio de 2008, establece como un objetivo estratégico de la OIT, de cara a plasmar el Programa de Trabajo Decente, el relativo a «adoptar y ampliar medidas de Protección Social —Seguridad Social y protección de los trabajadores— que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de [entre otras medidas]: la ampliación de la Seguridad Social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos» (p. 10). Y más recientemente, la Recomendación n° 202 de la OIT, al referirse a los pisos nacionales de Protección Social (cfr. apartado II), señala que «los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de Protección Social propios que incluyan garantías básicas en materia de Seguridad Social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional» (párrafo 4). Y matiza que dichos pisos de Protección Social deberían comprender, por lo menos, como garantía básica de Seguridad Social, entre otros aspectos, «seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez» y «seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional» (párrafo 5, letras c y d). Y para ello se considera que «al proporcionar las garantías básicas de Seguridad Social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional» (párrafo 9.1), de forma y manera que «esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo» (párrafo 9.3).

⁴¹ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., “El impulso de los sistemas de protección social en las iniciativas más recientes de la OIT”, *Trabajo y Derecho*, n° 4, 2016 (LA LEY 8428/2016), p. 1.

parece empezar a decaer el modelo que lo sustituyó. Ciertamente, el modelo de Seguridad Social Beveridgiano otorgaba una protección pública universalizada pero de carácter claramente de subsistencia y, en ningún caso, sustitutiva de las rentas dejadas de percibir por quien se encuentre en situación de necesidad, que es en lo que consistió el cambio realizado en los objetivos de los Sistemas de Seguridad Social, cuando se apostó por su extensión objetiva⁴².

Así pues, a continuación, deben afrontarse los problemas que actualmente presentan los sistemas públicos de Seguridad Social, y, desde la toma en consideración de los mismos, después, debe abordarse la operatividad de la Previsión Social Complementaria para solventar las carencias de los sistemas públicos de Seguridad Social.

No obstante, con anterioridad se concretará el significado y alcance de la suficiencia de las prestaciones como eje de actuación, ya que es sobre ese eje donde pivotan tanto los problemas actuales de los sistemas de Seguridad Social como la operatividad de la Previsión Social Complementaria.

2. LA SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES COMO EJE DE ACTUACIÓN

La suficiencia de las prestaciones, entendida en términos económicos, presenta la dificultad de presentarse siempre como un concepto indeterminado⁴³, que, o se presume, tal y como ocurre en las normas internacionales más importantes relativas a la Seguridad Social, que ya han sido objeto de análisis, o simplemente se menciona, como ocurría, por ejemplo, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, cuyo artículo 10 disponía que «todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una Protección Social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de Seguridad Social de nivel suficiente», o como ocurre, a nivel interno, en España, cuando la Constitución, en su artículo 41 se refiere a que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (...)», o cuando en su artículo 50 dispone que «los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad».

⁴² Así se deduce del Informe Beveridge «Seguro Social y Servicios afines», publicado en noviembre de 1945 [vid. Seguro Social y Servicios Sociales. Informe de Lord Beveridge, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, traducción: LÓPEZ ALONSO, C.]. En efecto, el Plan para la Seguridad Social expuesto en dicho informe se construyó, entre otros principios, sobre aquel que establece que «la Seguridad Social debe ser lograda mediante la cooperación entre el Estado y los particulares». En definitiva, se trata de que el Estado «al establecer un mínimo nacional debe dejar lugar y debe animar la acción voluntaria de cada particular para darse más que el mínimo, para sí mismo y su familia». Principio que se vincula estrechamente con aquel otro principio por el cual «la organización del seguro social debe ser tratada sólo como una parte de una política general de progreso social», de forma y manera que el seguro social plenamente desarrollado se limite a suministrar una seguridad en los ingresos que suponga un ataque a la indigencia. En ese sentido, se afirmaba que junto a la indigencia también se deben combatir la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la ociosidad (*ob. cit.*, p. 6).

Con mayor detalle, en la parte III del Informe, bajo la rúbrica «Tres problemas especiales», en su Sección I se señala que «los tipos de las prestaciones o de las pensiones suministradas por el seguro social han de ser tales que aseguren, para todos los casos normales, unos ingresos adecuados para subsistir, sobre los supuestos siguientes: a) La asistencia estará disponible para hacer frente a las necesidades de subsistencia anormales; b) el seguro voluntario y el ahorro que provee para el logro de niveles de vida por encima del mínimo de subsistencia, será estimulado y hecho más sencillo» (*ob. cit.*, p. 123).

En general, para un análisis de la postura beveridgiana en pos de fomentar la acción complementaria véase WILLIAMS, K. y WILLIAMS, J., Antología de Beveridge, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pp. 195 y ss.

⁴³ AIBARD BERNAD, J., «La ineludible tarea de garantizar la suficiencia de las pensiones», *Revista de Información Laboral*, nº 7, 2016 (BIB 2016\4162), p. 2.

En cualquier caso, no cabe duda de que se trata de un principio de gran transcendencia, inherente a los sistemas públicos de Seguridad Social, en la medida en que se relaciona con la función y finalidad de las prestaciones que dichos sistemas otorgan y, en consecuencia, con su intensidad cuantitativa⁴⁴.

Por ello, dentro de cada Estado, corresponderá al legislador concretar el grado de dicha suficiencia, en función de las circunstancias políticas, sociales y económicas que rodean a su concreto Sistema de Seguridad Social⁴⁵. Es decir, las prestaciones sociales serán «suficientes» conforme al grado de suficiencia que, en cada momento, se considere oportuno y, sobre todo, posible, atendiendo a la solvencia del propio Sistema⁴⁶.

Pero parece claro que el concepto de suficiencia, en cuanto ligado a la función y a la finalidad de la protección otorgada por los sistemas públicos de Seguridad Social, es diferente según se refiera a las prestaciones contributivas o no contributivas. Asimismo, los fines específicos de la asistencia social, cuando esta se ubique, por lo menos en parte, en el Sistema de Seguridad Social, suponen que el concepto de suficiencia también sea diferente respecto a la misma⁴⁷.

Así, las prestaciones contributivas serán suficientes si guardan una relación de proporcionalidad con las aportaciones previas del sujeto que las recibe⁴⁸ y, en consecuencia, cumplen la función de sustituir las rentas de trabajo que el sujeto deja de percibir, por actualizarse una contingencia.

La cuestión reside, por ende, en el mayor o menor alcance que presente la tasa de sustitución, en términos efectivos, e independientemente de los elementos que se consideren para su determinación⁴⁹. En los Estados en los que la tasa de sustitución es baja, la suficiencia de las prestaciones contributivas se conseguirá conjuntamente la protección otorgada por el sistema público de Seguridad Social y por la Previsión Social Complementaria, ya que cuanto menor sea el grado de suficiencia de las prestaciones que otorga un Sistema de Seguridad Social (debido a una tasa de sustitución insuficiente), mayores serán las posibilidades de actuación de la Previsión Social Complementaria. Por el contrario, en aquellos Estados que cuenten con una tradición de mantener una tasa de sustitución elevada, como es el caso de España⁵⁰, siempre que sean capaces de hacer frente al coste de las correspondientes prestaciones, más si cabe teniendo en cuenta que la cuantía de las mismas debe necesariamente actualizarse periódicamente para que las mismas puedan seguir siendo suficientes⁵¹, la Previsión Social Complementaria

⁴⁴ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del Sistema de Seguridad Social", *Civitas: Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 161, 2014, p. 147.

⁴⁵ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Seguridad Social y Constitución*, Civitas, Madrid, 1995, p. 47.

⁴⁶ Así se deduce, por ejemplo, en España, cuando la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social (BOE de 2 de agosto de 2011) habla de establecer medidas que permitan a futuro «la más amplia cobertura protectora posible» ante los riesgos sociales.

⁴⁷ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *ob. cit.*, pp.84-85.

⁴⁸ Ahora bien, como ha matizado, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en su sentencia 134/1987, de 21 de julio, esta relación de proporcionalidad no es «de índole matemática, ni puede equiparse con la que deriva de una relación contractual, como ocurre en el seguro privado» (F.J. 4º).

⁴⁹ Al respecto véase AIBARD BERNAD, J., *ob. cit.*, pp. 8-14.

⁵⁰ Conforme a los datos ofrecidos por la Ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, el 18 de octubre de 2017, en el Pleno del Congreso, la tasa de sustitución en España ha crecido 6 puntos desde 2011, y llega casi al 70% en las nuevas pensiones; en el caso de las nuevas pensiones del Régimen General, la tasa de sustitución supera el 94%. Además, en su comparecencia se refirió a que la tasa de sustitución en España es 8,5 puntos superior a la de Francia; 15 puntos superior a la de Alemania y 20 puntos superior a la de la media Europea (<http://www.economista.es/economia/noticias/8683300/10/17/Banez-asegura-que-los-pensionistas-han-sido-el-colectivo-mejor-tratado-en-Espana-desde-2011.html>).

⁵¹ Por el contrario, contrasta con la noticia citada en la anterior nota al pie de página, la estimación realizada por la OCDE respecto a España, precisamente, el mismo día en que se publicó dicha noticia, al publicar el informe

quedará limitada a reducidos colectivos privilegiados⁵². Pero si tales Estados comienzan a tener problemas para responder del coste que supone mantener una elevada tasa de sustitución, entonces la Previsión Social Complementaria proliferará intentando salvar el hundimiento del sistema público de Seguridad Social⁵³. Precisamente por esta última cuestión, en los siguientes apartados, se abordan, sucesivamente, los problemas que actualmente presentan los sistemas públicos de Seguridad Social, para lo que se tomará como ejemplo el caso de España, y la operatividad de la Previsión Social Complementaria para solventar las carencias de los sistemas públicos de Seguridad Social.

En efecto, en el caso de España, debe tenerse en cuenta que la función de las prestaciones contributivas de sustituir las rentas de trabajo se vincula estrechamente con el artículo 35.1 de la Constitución, pues este precepto, siguiendo lo establecido por el artículo 23.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que se inspira en la Carta Encíclica *Rerum Novarum*, dada por el Papa León XII, sobre la situación de los obreros, el 15 de mayo de 1891 (§33), dispone que todos los españoles tienen el derecho a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia. De ahí se deduce que las prestaciones contributivas deberían ser suficientes, al nivel de la suficiencia del salario⁵⁴.

Por su parte, las prestaciones no contributivas son suficientes si responden al estado de necesidad previamente delimitado y demostrado por el sujeto protegido y, por tanto, cumplen una función de compensación o suplencia de la carencia de rentas mínimas para la subsistencia de dicho sujeto protegido.

Por último, la asistencia social interna del Sistema de Seguridad Social es suficiente si cubre ciertos gastos específicos y añadidos a la protección otorgada por el régimen público de Seguridad Social. Lo que sucede es que, por ejemplo, en España, el carácter discrecional de la asistencia social interna, con sujeción, además, a los recursos consignados a este fin en los presupuestos correspondientes, relativiza, y mucho, dicha suficiencia.

«Evitando la desigualdad en la vejez». Así, según la OCDE, debido a las carreras profesionales irregulares y al envejecimiento acelerado de la población, las personas con baja cualificación y las mujeres corren el riesgo de no disponer de «pensiones decentes» en el futuro. Asimismo, en el informe se hace hincapié en que España sufre un alto nivel de desempleo y que la tasa de actividad es a su vez netamente inferior a la media. En lo que se refiere, en particular, al envejecimiento de la sociedad, se señala que el rápido envejecimiento de la población española va a magnificar los problemas creados por unos ingresos insuficientes y una mayor desigualdad entre los futuros pensionistas, al tiempo que se advierte que España no dispone de fuertes redes de seguridad que redistribuyan los ingresos de las pensiones, tal y como ocurre en muchos Estados de la OCDE, que tienen tales mecanismos como complemento de los esquemas ligados a los ingresos previos. Es decir, que los pensionistas españoles vinculan sus ingresos casi exclusivamente a lo que ganaron durante su vida laboral, algo que podrá provocar, a futuro, una mayor desigualdad en los ingresos de los futuros pensionistas (<http://www.expansion.com/economia/2017/10/18/59e7378022601dc2068b4657.html> y <http://www.elcorreo.com/economia/ocde-alerta-dificultad-20171018151458-ntrc.html>).

⁵² Se produce así un desequilibrio entre los denominados tres pilares de protección que se pretenden fomentar en el seno de la Unión Europea, a partir del Libro Verde de 1997 «Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único» (DOCE de 10 de junio de 1997), pues la protección se centra casi exclusivamente en el primer pilar, relativo a los sistemas públicos de Seguridad Social, y la Previsión Social Complementaria no opera como debiera, ni en el segundo pilar, es decir, en el pilar relativo a los regímenes de pensiones vinculados al empleo o profesión, ni en el tercer pilar, que sigue considerándose como propio de aquellas personas privilegiadas que pueden costearse un sistema de pensiones de carácter individual (Véase al respecto SUÁREZ CORUJO, B., *Los planes de pensiones del sistema de empleo. Principios ordenadores*, Lex Nova, Valladolid, 2003, pp. 87 y ss.).

⁵³ MANRIQUE LÓPEZ, F., «Seguridad Social obligatoria versus Seguridad Social voluntaria», *Diario La Ley*, tomo 3, 1989 (LA LEY 11769/2001), p. 1. En el mismo sentido, FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., *Los planes de pensiones del Sistema de Empleo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 92-93.

⁵⁴ BORRAJO DACRUZ, E., «El modelo constitucional de la Seguridad Social en España», *Revista de Trabajo*, nº 65, 1982, p. 36.

3. LOS PROBLEMAS QUE ACTUALMENTE PRESENTAN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Los problemas que actualmente presentan los sistemas públicos de Seguridad Social, y que amenazan la suficiencia de sus prestaciones, y, en consecuencia, también la posibilidad de que los principios de solidaridad y universalidad resulten eficaces, se relacionan con la crisis que en la actualidad padecen dichos sistemas públicos. Los factores de dicha crisis obedecen a razones tanto externas como internas del propio Sistema de Seguridad Social⁵⁵. Así, entre las razones externas o exógenas se encuentran los cambios demográficos, los cambios en las estructuras familiares, la incorporación de la mujer al mundo laboral y la crisis económica generalizada⁵⁶. Por su parte, las razones internas o endógenas se relacionan con la ampliación subjetiva del Sistema de Seguridad Social, su perfeccionamiento objetivo (protector) y, en consecuencia, la expansión de sus necesidades económicas⁵⁷. Por tanto, a continuación se procederá al análisis de estas razones, pero de una forma conexa, puesto que las mismas se relacionan entre sí de manera indefectible.

La expansión subjetiva y objetiva de los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito internacional tuvo lugar en la época de esplendor de la sociedad industrial; una época en la que, consolidada la protección de los asalariados y convertidos estos en una clase con más poder adquisitivo y mejor calidad de vida, se perfeccionó la lógica según la cual a mayor consumo más producción. Posteriormente, se desencadenó la idea de que la Seguridad Social podría contribuir a lograr una mejor redistribución de la renta, para lo que debía tenderse hacia la protección universal. Así, al amparo del Estado social y del bienestar, se produjo una mayor expansión subjetiva y objetiva del ámbito de aplicación del Sistema de Seguridad Social, y, por ende, de sus necesidades económicas. Sin embargo, fue entonces cuando comenzaron a desbordarse los límites fijados por Beveridge, así como a desquebrajarse el «compromiso social» Keynesiano. Así, durante el período de tiempo de fuerte crecimiento económico (1945-1973), los modelos de Seguridad Social europeos tendieron hacia su mixtura, como consecuencia de que en los sistemas originariamente de corte germano o bismarckiano fueron incrustándose rasgos típicos de su antitético modelo británico o beveridgiano. Ello supuso, en definitiva, que la universalización del campo de aplicación de algunas ramas de la Seguridad Social como la sanidad y las ayudas familiares prosperara. Asimismo, se avanzó en las llamadas «rentas sociales mínimas»⁵⁸.

Precisamente, la crisis de los Sistemas de Seguridad Social, a nivel internacional, comenzó a vislumbrarse cuando, a partir de la crisis del petróleo de 1973, quebró el «compromiso Keynesiano», fruto de la paralización del crecimiento económico y con ello de la caída del crecimiento del PIB, la inflación, la crisis fiscal y el aumento espectacular de las tasas de desempleo, a lo que también hay que añadir el problema demográfico que comienza a presentar la sociedad europea, para acabar, en la actualidad, con una sociedad fuertemente envejecida. Es entonces cuando la Seguridad Social, en concreto, y la Protección Social pública, en general, comenzaron a convertirse en una carga demasiado pesada para el Estado, ante el elevado número de ne-

⁵⁵ MÁRQUEZ PRIETO, A., *Seguridad Social y protección social: un enfoque conceptual*, Universidad de Málaga, Málaga, 2002, p. 191.

⁵⁶ Al respecto véase el *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse: Pacto de Toledo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, p. 14.

⁵⁷ VIDA SORIA, J., "Las peculiaridades en la protección contra accidentes de trabajo en el Sistema de la Seguridad Social", en *VVAA. Cien años de Seguridad Social* (GONZALO GONZÁLEZ, B. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M., Dirs.), Fraternidad Muprespa, Madrid, 2000, pp. 41-43.

⁵⁸ Sobre estas cuestiones y las circunstancias que posibilitaron la expansión del gasto público y del gasto social véase GURPIDE IBARROLA, J. y HUALDE MAYO, K., "El sector público y el Estado del bienestar: la Seguridad Social", *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, nº 5, 1986, pp. 125-132.

cesidades a cubrir⁵⁹. Además, ante el estancamiento de la economía, y, por ende, la imposibilidad de las empresas de continuar acumulando capital, el Estado se vio abocado a asumir políticas para fomentar el crecimiento económico; políticas que pasaran por la flexibilización de las relaciones laborales, la regulación de condiciones más favorables para la acumulación de capital por parte de las empresas y la apuesta por la internacionalización de la economía⁶⁰. Con otras palabras, se producía una importante tensión entre las necesidades de la economía y de la Seguridad Social. Así, dicha tensión puede explicarse de la siguiente manera: la debilidad productiva elevó enormemente el coste de oportunidad de la Seguridad Social, porque todo aumento de sus prestaciones comporta una disponibilidad menor de fondos para afrontar partidas de atención prioritaria y poder enfrentarse a la crisis: las inversiones y las exportaciones. Y es que, realmente, se trata de un círculo vicioso, en la medida en que «si se destinan recursos a la Seguridad Social, disminuyen los fondos disponibles para invertir, lo cual conlleva un menor número de oportunidades de crecimiento, que a su vez supone un incremento de gasto en Seguridad Social, disminuyendo la inversión, hipotecándose de nuevo el crecimiento de la producción, disminuyendo el empleo, aumentando los gastos de Seguridad Social...»⁶¹.

España constituye un buen ejemplo del choque que supone el pretender mantener un elevado grado de protección de la Seguridad Social y, al mismo tiempo, tener que enfrentarse a los factores que merman dicha pretensión. Ciertamente, la presión que ejercen dichos factores ha acabado amenazando la viabilidad del Sistema de Seguridad Social y, por ello, se han tenido que buscar soluciones para garantizar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social; soluciones que, paradójicamente a lo que suponen los principios de solidaridad y universalidad, han supuesto un debilitamiento de la rama contributiva, y una merma en su suficiencia, al centrar su foco de actuación en la racionalización de los gastos de dicho Sistema, sin atender, realmente, a las causas de dichos gastos y sin repensar algunas estructuras de funcionamiento del propio Sistema, con el objetivo de aumentar los ingresos y no reducirlos (v.gr. extraer de la Seguridad Social la financiación del fomento de la contratación laboral, eliminando así bonificaciones y reducciones; aumentar los topes de las bases máximas de cotización; actualizar las cotizaciones de los contratos de trabajo atípicos; grabar con mayores cotizaciones empresariales los contratos que precaricen el empleo y las carreras de cotización; imponer tipos suplementarios de carácter sancionador en los casos de fraude en la contratación)⁶². De este modo, la racionalización mencionada ha consistido, principalmente, en el reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente (para lo que se han aumentado los períodos mínimos de cotización, se ha reformulado el cálculo de las bases reguladoras, se ha retrasado la edad ordinaria de jubilación); en la separación financiera entre lo contributivo y lo no contributivo y/o asistencial del Sistema de Seguridad Social; en la modificación del régimen jurídico de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas; en la introducción de Factor de Sostenibilidad; y en el nuevo Índice de revalorización de las pensiones⁶³.

⁵⁹ Una crítica a ese modo de proceder desde el punto de vista actual para con el Sistema de Seguridad Social español en Grupo de estudios sobre “pensiones suficientes, Seguridad Social universal y democracia”, *Financiación del derecho a pensiones públicas suficientes. Alternativas sostenibles desde el lado de los ingresos*, Fundación Francisco Largo Caballero, 2017.

⁶⁰ FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., *ob. cit.*, pp. 64-68.

⁶¹ GONZÁLEZ RABANAL, M.C., “La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución”, en *Revista de Política Social*, nº 148, 1985, p. 74.

⁶² En ese sentido, la doctrina científica ha señalado que «el hecho de que la consecución de la mejora de la sostenibilidad pasara por un recorte –contención del crecimiento, en realidad– del gasto, sin plantear ninguna medida de mejora de la financiación que permitiera incrementar los ingresos implica, lógicamente, una reducción de la cuantía de las pensiones sólo en parte compensable por un alargamiento de las carreras de cotización» (SUÁREZ CORUJO, B., “El nuevo modelo (in)constitucional de pensiones: sostenibilidad financiera versus sostenibilidad social (1)”, *Trabajo y Derecho*, nº 2, 2015 (LA LEY 6617/2015), p. 7. Precisamente, respecto a las alternativas existentes para con dicha financiación véase TOSCANI GIMÉNEZ, D., “La viabilidad del sistema público de pensiones: Una cuestión de voluntad política”, *Civitas: Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 173, 2015.

⁶³ En extenso sobre estas medidas véase MANRIQUE LÓPEZ, F. y ARRIETA IDIAKEZ, F.J., “Identificación de las principales circunstancias socioeconómicas que han supuesto la extensión del campo de aplicación de las Enti-

4. LA OPERATIVIDAD DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA PARA SOLVENTAR LAS CARENCIAS DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURIDAD SOCIAL

En íntima conexión con lo comentado en el punto anterior, es preciso comenzar este apartado señalando que la racionalización de los gastos de los sistemas públicos de Seguridad Social, tal y como se ha manifestado, por ejemplo, en España, posibilita un mayor campo de actuación de la Previsión Social Complementaria, pues cuanto menos perfecto sean los sistemas públicos de Seguridad Social, mayor espacio existirá para la Previsión Social Complementaria⁶⁴. En verdad, la relajación del grado de suficiencia de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, respecto al efecto de sustitución de las mismas para con las rentas de trabajo dejadas de percibir, una vez materializada la contingencia correspondiente, hace que los ciudadanos puedan acudir a la Previsión Social Complementaria para integrar el espacio de insuficiencia existente entre lo recibido en calidad de prestación pública del Sistema de Seguridad Social y la cuantía de las rentas de trabajo dejadas de percibir. En suma, se produce entonces la sinergia entre los sistemas públicos de Seguridad Social y la Previsión Social Complementaria⁶⁵.

Además, la operatividad de la Previsión Social Complementaria para solventar las carencias de los sistemas públicos de Seguridad Social se defiende y explica en distintos documentos, a los que se hará referencia a continuación, tomando como ejemplo el caso de España, así como las líneas maestras marcadas por la Unión Europea.

Comenzando por el ámbito estrictamente español, en primer lugar, debe hacerse referencia al *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, comúnmente conocido como «Pacto de Toledo de 1995»*⁶⁶. Así, este informe se refiere a la Previsión Social Complementaria en su Recomendación 14^a, bajo la rúbrica «Sistema complementario». Dicha recomendación comienza con una afirmación que se deduce del propio contenido del artículo 41 de la Constitución, a saber, que «el sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y Protección Social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública». En cualquier caso, ese objetivo de mejorar el

dades de Previsión Social Voluntaria a nuevos sujetos protegidos”, en VV.AA., *Las Entidades de Previsión Social Voluntaria. Constitución, extensión a nuevos sujetos protegidos, régimen fiscal*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 31-48. Asimismo, se recomienda la lectura de OCHANDO CLARAMUNT, C. y SALVADOR CIFRE, C., “Reformas Paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 4, 2015, pp. 255-273.

⁶⁴ En parecidos términos, vid. MONEREO PÉREZ, J.L., “El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (II)”, *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 89, 1998, pp. 457-458.

⁶⁵ En torno a esta función integradora que desempeña la protección social complementaria voluntaria, vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M., “Pensiones contributivas y pensiones complementarias privadas”, *Relaciones Laborales*, tomo 2, 1988 (LA LEY 283/2001), pp. 3-5. En parecidos términos, GONZALO GONZÁLEZ considera que «la función complementaria se explica por el carácter limitado de las prestaciones básicas de los regímenes... [públicos]; limitación que hace referencia, no a los mínimos vitales o de subsistencia, sino a las rentas de actividad individuales, de las que tales prestaciones son un sustitutivo parcial» (GONZALO GONZÁLEZ, B., “Las funciones de la iniciativa privada de la Seguridad Social española: antecedentes, situación actual y previsiones”, *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 50, 1991, p. 870). En resumen, la idea que late tras dicha exposición es que se necesita de la Previsión Social Complementaria no porque esta vaya a sustituir al sistema público de Seguridad Social, sino porque de lo que se trata es de complementar a este último, dado que desde el Estado se ha promovido un cada vez mayor alejamiento entre las rentas de trabajo y las rentas de sustitución de las mismas, lo que, indirectamente, favorece los sistemas complementarios de pensiones.

⁶⁶ Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de abril de 1995. Vid. *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse: Pacto de Toledo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

nivel de prestaciones otorgado por la Seguridad Social debe vincularse, sobre todo, con uno de los factores que inciden según el propio Pacto de Toledo en la viabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social: el factor demográfico. Así, se hace especial hincapié en el envejecimiento de la población, derivado tanto de la caída de las tasas de natalidad como del aumento de la esperanza de vida. Precisamente, se señala que «el incremento de la esperanza de vida llevará consigo un crecimiento de los gastos relacionados con la vejez, tanto los referidos a las prestaciones económicas, como los de la asistencia sanitaria y servicios sociales. La caída de la tasa de natalidad implica la disminución del número de personas en edad de trabajar, es decir, de los considerados potencialmente activos, lo que constituye otro factor a tomar en consideración». Por ello, no sorprende que dentro de la Recomendación 14^a se abogue por abordar la ordenación de la Protección Social Complementaria, «potenciándola como elemento de consolidación del modelo de Protección Social configurado en el artículo 41 de la Constitución».

En segundo lugar, deben traerse a colación las aportaciones contenidas en el *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 2001*⁶⁷. Este acuerdo, en su apartado XIII, bajo la rúbrica «Previsión Social Complementaria», considera necesario para favorecer el desarrollo de la Protección Social Complementaria introducir modificaciones en su marco regulador. En esa línea, entre las medidas que se proponen, a los efectos de este estudio, destacan, sobremanera: (a) La potenciación de los planes de pensiones de empleo, favoreciendo su desarrollo e implantación, facilitando la incorporación de las PYMEs y de los empresarios individuales, así como de sus trabajadores, a planes de empleo de promoción conjunta o, en su caso, propios, aunque se prioriza la utilización de los planes de pensiones de promoción conjunta; y (b) la mejora de la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas.

En tercer lugar, debe considerarse el *Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo (2003)*⁶⁸. Este informe, al referirse al desarrollo del Pacto de Toledo, en lo que respecta a la Recomendación 14^a, bajo la rúbrica «Sistemas complementarios», constata, en primer lugar, «el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España y la necesidad de seguir reforzándola». En consecuencia, para paliar dicha insuficiencia y promover el desarrollo de la Protección Social Complementaria se recomiendan las siguientes medidas: (a) La toma en consideración de «las circunstancias y particularidades que concurren en cada uno de los pilares que configuran nuestro Sistema de la Seguridad Social (universalidad, contributividad y complementariedad). Aunque no se especifique el *ratio decidendi* que motiva esta medida, se entiende que tras la misma late el esfuerzo por intentar delimitar los espacios a cubrir por cada pilar y, principalmente, por la Seguridad Social y la Protección Social Complementaria; (b) la extensión de los planes de pensiones de empleo y de los seguros colectivos al mayor número posible de trabajadores, de forma y manera que se permita una amplia cobertura de los sistemas de Protección Social Complementaria sobre el conjunto de la población activa, incluyendo en ellos al sector público. Así pues, la apuesta por los dos instrumentos de Protección Social Complementaria referidos es clara; (c) la utilización de la negociación colectiva como «vía estratégica de extensión de la previsión empresarial, de manera compatible con las circunstancias particulares de cada empresa, teniendo en cuenta las características de nuestro tejido empresarial, compuesto en gran medida por pequeñas y medianas empresas y empresarios individuales»; (d) el fomento entre las PYMEs de su participación «en planes de pensiones de promoción conjunta y seguros colectivos, con sistemas sencillos y flexibles, que generen economías de escala y reduzcan los costes de gestión y administración»; (e) la regulación de un seguro de dependencia complementario de carácter privado. Y, finalmente, para que todas esas medidas puedan

⁶⁷ Firmado en Madrid, el 9 de abril de 2001, por el Gobierno de España, CCOO, CEOE y CEPYME.

⁶⁸ Aprobado por la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en su sesión del día 30 de septiembre de 2003. Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales de 2 de octubre de 2003, Serie D: General, nº 596.

implementarse se recomienda dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad de la Protección Social Complementaria. Igualmente, de cara a las políticas de futuro que ahonden en la Protección Social Complementaria se recuerda que la misma se sitúa extramuros del Sistema de Seguridad Social, y que presenta un carácter claramente voluntario y financiado totalmente con aportaciones privadas independientes y no sustitutivas de las contribuciones obligatorias al sistema público de la Seguridad Social. Así, una vez acotado el espacio de actuación de la Protección Social Complementaria, se delimita su doble finalidad de ahorro a medio y largo plazo (finalidad financiera) y de complemento y mejora de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social (finalidad social). Para reforzar su finalidad social se recalca que debe salvaguardarse siempre el principio y las bases del sistema público de pensiones, sin que la Protección Social Complementaria suponga nunca una sustitución de las mismas.

En cuarto lugar, para finalizar con el ámbito estrictamente español, el último de los documentos a tener en cuenta es el *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo (2011)*⁶⁹. Este informe se refiere a la Protección Social Complementaria en su Recomendación 16ª, bajo la rúbrica «Sistemas complementarios». Comienza dicha recomendación refiriéndose al reto que tiene la Protección Social, en su consideración global, de conseguir que «los ciudadanos, al dejar su actividad laboral, mantengan unos ingresos que les permitan desarrollar un nivel de vida similar al que venían teniendo hasta entonces». Y, evidentemente, consciente de las medidas racionalizadoras o conservacionistas adoptadas por las distintas reformas del régimen público de Seguridad Social, que, suponen una merma del principio de sustitución, señala que, en relación con el reto mencionado, «al lado de las pensiones públicas, los sistemas complementarios juegan un papel importante». Ahora bien, se recalca que «dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el completar y no el sustituir a las pensiones públicas». Para conseguir dicho objetivo, se mantiene la recomendación de las versiones anteriores del Pacto de Toledo de dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad de la Protección Social Complementaria, y de potenciarla en el marco de la negociación colectiva, porque se constata el insuficiente grado de desarrollo que presenta en España y la necesidad de seguir reforzándola. Precisamente, se estima conveniente que, vía negociación colectiva, la Protección Social Complementaria debe ampliar su capacidad de complementar al conjunto de las prestaciones sociales públicas. Para ello, se apuesta por un concreto instrumento: los fondos y planes de pensiones de empleo. De ahí que se inste a los interlocutores sociales a que instrumenten en la negociación colectiva planes y fondos de pensiones de empleo. A continuación, entre las medidas propuestas o recomendadas, destacan las dos siguientes: (a) La conveniencia de impulsar fórmulas de Protección Social Complementaria diseñadas específicamente para los trabajadores autónomos y empresarios individuales, pues, hasta ahora, no han existido fórmulas atractivas y eficientes, más allá de opciones plenamente individuales. A tal fin, se parte de la realidad de que el trabajador autónomo reúne algunas características propias que lo distinguen del contrato laboral, características que justifican la configuración de un régimen de Protección Social Complementaria específico, ya que los ingresos de su actividad económica pueden ser muy variables de un año a otro. De este modo, se apuesta por la creación de planes de pensiones o planes de previsión asegurada específicos para trabajadores autónomos, con la particularidad de que permitan la disposición anticipada (rescate) en caso de cese de la actividad o la existencia de pérdidas durante un determinado período de tiempo; (b) fomentar las mutualidades de previsión social, en su condición de instrumentos de Protección Social Complementaria sin ánimo de lucro, pero siempre con arreglos a criterios de colaboración con el sistema público. En último término, se entiende que las mutualidades constituyen un instrumento diferenciado propicio para ayudar a la extensión de la Protección Social Complementaria en el ámbito empresarial y profesional.

Por su parte, entre los documentos que recogen las grandes líneas maestras marcadas por la Unión Europea, en primer lugar, debe mencionarse el *Libro Verde de 1997 «Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único»*. Ciertamente, el objetivo del Libro Verde

⁶⁹ Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 25 de enero de 2011. Vid. *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2011.

se centró en analizar la forma en que los sistemas complementarios de las pensiones públicas puedan funcionar con mayor eficiencia. En particular, se entiende que el crecimiento de los fondos inherentes a dichos sistemas es uno de los factores que pueden contribuir a mantener el nivel de las prestaciones de jubilación.

En segundo lugar, el *Libro Verde de 2010* «en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros» (DOUE de 7 de julio de 2010) busca abrir un debate europeo sobre los principales retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones y sobre la manera en que la Unión Europea puede ayudar a los Estados miembros a ofrecer unas pensiones adecuadas y sostenibles. En concreto, al abordarse el problema del envejecimiento demográfico, se propone reforzar el papel de los planes privados complementarios precapitalizados, de forma y manera que asuman los espacios dejados de cubrir por las pensiones públicas de reparto, al haberse reducido la proporción de estas en la prestación total. Y al centrar el análisis en los problemas creados por la crisis financiera y económica, se defiende, como posible solución, que los sistemas privados pueden aliviar parte de la presión que soporta la prestación pública de pensiones.

En tercer y último lugar, se sitúa el *Libro Blanco de 2012* «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles»⁷⁰. Entre los problemas a afrontar como verdaderos retos, el Libro Blanco llama la atención sobre el hecho de que en el ámbito de las pensiones públicas, se prevé una tasa de reemplazo más baja (pensiones comparadas con la retribución anterior). Precisamente, para evitar esa pérdida de «suficiencia» de las pensiones respecto a las rentas de trabajo dejadas de percibir, se defiende, entre otras medidas, que los planes de ahorro complementarios de jubilación también pueden contribuir a garantizar unas tasas de reemplazo adecuadas en el futuro. Y para ello, se establece como orientación la constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación: se considera que los planes de ahorro complementarios de jubilación deben desempeñar un papel más importante a la hora de garantizar la futura adecuación de las pensiones, por lo que los Estados miembros tendrán que encontrar maneras de mejorar su rentabilidad, seguridad y acceso igualitario. Igualmente, se estima necesario mejorar la información al consumidor y la protección de este para aumentar la confianza de los trabajadores y los inversores en los productos financieros en relación con los planes de ahorro de jubilación. Así pues, se reconoce el papel fundamental que deben jugar la fiscalidad y la negociación colectiva en todo ello.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IZQUIERDO, R., BARRIOS BAUDOR, G. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Protección Social Complementaria*, Tecnos, Madrid, 2005, 2ª edición.
- AIBARD BERNAD, J., “La ineludible tarea de garantizar la suficiencia de las pensiones”, *Revista de Información Laboral*, nº 7, 2016 (BIB 2016\4162).
- ALARCÓN CARACUEL, M.R., *La Seguridad Social en España*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
—“La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, nº 4, 1986.
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2000, 17ª edición.
- ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en el ámbito extracomunitario*, Tecnos, Madrid, 2001.

⁷⁰ Bruselas, 16 de febrero de 2012. COM (2012) 55 final.

- ÁLVAREZ PATALLO, J.A., *Los principios informadores de la Seguridad Social*, Tesis dirigida por Fernando Manrique López, Universidad de Deusto, 2011 (<https://www.educacion.gob.es/teseo/implimirFicheroTesis.do?idFichero=22936>).
- “Los principios de solidaridad y de necesidad en la Seguridad Social española”, *Actualidad Laboral*, nº 3, 2012 (LA LEY 50/2012).
- ARRIETA IDIAKEZ, F.J., *Bases para el estudio de la Seguridad Social*, Gomylex Editorial, Bilbao, 2016, 3ª edición.
- “La coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito de la Unión Europea”, en VV.AA., *La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados* (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., Coord.), Thomson Reuters – Aranzadi, 2014.
- “Delimitación respecto al Sistema de Seguridad Social y entronque constitucional de las Entidades de Previsión Social Voluntaria”, en VV.AA., *Las Entidades de Previsión Social Voluntaria. Constitución, extensión a nuevos sujetos protegidos, régimen fiscal*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- BORRAJO DACRUZ, E., “El modelo constitucional de la Seguridad Social en España”, en *Revista de Trabajo*, nº 65, 1982.
- COSTA REYES, A., “¿Reformar las pensiones de nuevo? Cambio o desconfiguración”, *Civitas: Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 198, 2017 (BIB 201711222).
- CRUZ VILLALÓN, J., “Hacia el equilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, nº 4, 2017. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, en Ginebra, el 10 de junio de 2008.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., “El impulso de los sistemas de protección social en las iniciativas más recientes de la OIT”, *Trabajo y Derecho*, nº 4, 2016 (LA LEY 8428/2016).
- FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., *Los planes de pensiones del Sistema de Empleo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 49, 2004.
- GONZÁLEZ RABANAL, M.C., “La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución”, *Revista de Política Social*, nº 148, 1985.
- GONZALO GONZÁLEZ, B., “Las funciones de la iniciativa privada de la Seguridad Social española: antecedentes, situación actual y previsiones”, *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 50, 1991.
- GURPIDE IBARROLA, J. y HUALDE MAYO, K., “El sector público y el Estado del bienestar: la Seguridad Social”, *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, nº 5, 1986.
- Informe Beveridge «Seguro Social y Servicios afines», publicado en noviembre de 1945 [vid. *Seguro Social y Servicios Sociales. Informe de Lord Beveridge*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, traducción: LÓPEZ ALONSO, C.].
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A., “Convenio multilateral iberoamericano de Seguridad Social”, en VV.AA., *El futuro europeo de la Protección Social*, Laborum, Murcia, 2010.
- MANRIQUE LÓPEZ, F., *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1984.

—“Seguridad Social obligatoria versus Seguridad Social voluntaria”, Diario La Ley, tomo 3, 1989 (LA LEY 11769/2001).

MANRIQUE LÓPEZ, F. y ARRIETA IDIAKEZ, F., “Los convenios multilaterales suscritos por España en materia de Seguridad Social”, en VV.AA., *La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados* (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., Coord.), Thomson Reuters – Aranzadi, 2014.

—“Identificación de las principales circunstancias socioeconómicas que han supuesto la extensión del campo de aplicación de las Entidades de Previsión Social Voluntaria a nuevos sujetos protegidos”, en VV.AA., *Las Entidades de Previsión Social Voluntaria. Constitución, extensión a nuevos sujetos protegidos, régimen fiscal*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

MÁRQUEZ PRIETO, A., *Seguridad Social y protección social: un enfoque conceptual*, Universidad de Málaga, Málaga, 2002.

MARTÍN PUEBLA, E. “Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio”, *Actualidad Laboral*, vol. 2, nº 2, 1990.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., “La Seguridad Social, «en general», en los Convenios de la OIT”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 112, 2014.

MONEREO PÉREZ, J.L., “Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social”, en VV.AA., *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012.

—“El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (II)”, *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 89, 1998

OCHANDO CLARAMUNT, C. y SALVADOR CIFRE, C., “Reformas Paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 4, 2015.

OLIET PALA, B. y SERRANO TRIANA, A., “Seguridad Social y Comunidades Autónomas”, en VV.AA., *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1984.

POSADA, C. *Los seguros sociales obligatorios en España*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1945.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M., “Pensiones contributivas y pensiones complementarias privadas”, *Relaciones Laborales*, tomo 2, 1988 (LA LEY 283/2001).

SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Seguridad Social y Constitución*, Civitas, Madrid, 1995.

—“Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del Sistema de Seguridad Social”, *Civitas: Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 161, 2014.

—“Envejecimiento activo: política social y Derecho”, *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 160, 2013 (BIB 2013\2234).

SUÁREZ CORUJO, B., *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Iustel, Madrid, 2006.

—“El nuevo modelo (in)constitucional de pensiones: sostenibilidad financiera versus sostenibilidad social (1)”, *Trabajo y Derecho*, nº 2, 2015 (LA LEY 6617/2015)

—*Los planes de pensiones del sistema de empleo. Principios ordenadores*, Lex Nova, Valladolid, 2003.

- TOSCANI GIMÉNEZ, D., “La viabilidad del sistema público de pensiones: Una cuestión de voluntad política”, *Civitas: Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 173, 2015.
- VENTURI, A. *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, traductor Tudela Cambroner, G.
- VIDA SORIA, J., “Las peculiaridades en la protección contra accidentes de trabajo en el Sistema de la Seguridad Social”, en *VVAA. Cien años de Seguridad Social* (GONZALO GONZÁLEZ, B. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M., Dirs.), Fraternidad Muprespa, Madrid, 2000.
—“La Seguridad Social en la Constitución de 1978”, en *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Madrid, 1984.
- WILLIAMS, K. y WILLIAMS, J., *Antología de Beveridge*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.