

MINISTERIO DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

Centro de Publicaciones

RET. 94-1.774

Los fundamentos científicos de la Seguridad Social



Los fundamentos científicos de la Seguridad Social

Augusto Venturi

Título original: «I fondamenti scientifici della Sicurezza Sociale».

© 1954, Dott. A. Giuffrè-Editore, Milán.

© 1994, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida o transmitida en forma alguna ni por medio alguno, electrónico o mecánico, incluidos fotocopias, grabación o por cualquier sistema de almacenado y recuperación de información, sin permiso escrito del editor.

Traductor: Gregorio Tudela Cambronero

Edita y distribuye:

Centro de Publicaciones

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO: 201-94-033-6

ISBN: 84-7434-863-3

Depósito legal: M. 1.822-1995

Fotocomposición e impresión: Taravilla
Mesón de Paños, 6. 28013 Madrid



MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Secretaría General para la Seguridad Social

Este principio no presenta dificultad para acogerse en lo que se refiere a las prestaciones de larga duración: pensiones de invalidez, de vejez, de supervivientes al cabeza de familia fallecido, subsidios familiares. En todos estos casos, es normal que las prestaciones no cesen más que con la eventual cesación de la invalidez, con la obtención real o presunta de la capacidad de ganancia por parte de los familiares supervivientes o con la muerte del destinatario. Sin embargo, su aplicación a las prestaciones de breve duración puede plantear algunas objeciones. La dificultad para verificar la persistencia del daño, los riesgos de abusos, junto a la consideración de las cargas financieras, han llevado, como sabemos (*supra*, núm. 67), al seguro social, en los casos de enfermedad y desempleo, a establecer limitaciones de duración a las prestaciones pecuniarias periódicas. No obstante, las consideraciones del resultado antisocial que se obtiene con la interrupción de las prestaciones cuando el mantenimiento de la interrupción de la renta hace cada vez más graves las necesidades no puede más que llevar a la conclusión de que, a costa de reducir el nivel de las prestaciones para no sobrepasar la carga financiera considerada como límite, la seguridad social debe proporcionar sus prestaciones de tipo uniforme incluso en el supuesto de contingencias de naturaleza transitoria, mientras la necesidad subsista y sin límites prefijados de duración ¹⁹⁸.

Resulta tranquilizador que de duración ilimitada, «*from cradle to grave*», por su propia naturaleza, haya de ser la asistencia sanitaria.

§ 4. Los medios financieros y el principio de solidaridad general

149. D) El principio de solidaridad general, en el que se inspira la provisión de los medios financieros para la seguridad social, constituye una exigencia lógica y, a la vez, moral. En efecto, si, conforme al principio de universalidad, la protección de la seguridad social se extiende a toda la población, y, de acuerdo con el principio de globalidad, tiende a cubrir todos los riesgos típicamente ligados a la existencia humana, con independencia de su origen profesional, los medios necesarios para proporcionar dicha

protección, manifestación de un deber social, deben procurarse por todos los miembros de la propia sociedad, y no cabe, como en el seguro social, asignárselos a categorías o grupos determinados que tengan particulares intereses en el campo de las prestaciones o particulares responsabilidades en el terreno de las contingencias por las que se suministran aquéllas.

Si cualquier miembro de la colectividad puede resultar eventual beneficiario de la seguridad social cuando se verifiquen las contingencias previstas, con independencia de cuál sea su posición económica, social y jurídica, los medios necesarios para el funcionamiento del organismo han de reclamarse al conjunto de la colectividad. Si dentro del objeto de la seguridad social se incluye la cobertura de diferentes riesgos, desaparece la necesidad de asegurar el equilibrio financiero riesgo por riesgo, resultando suficiente con asegurar la correspondencia entre medios financieros y carga total por el conjunto de las prestaciones y por los gastos de gestión.

La adopción del principio de solidaridad general implica consecuencias tan marcadas que ha podido afirmarse de forma solemne que los cambios operados como consecuencia del tránsito de la financiación de los seguros sociales a la de la seguridad social son tan profundos como las modificaciones que han permitido pasar de la financiación de las cajas de socorro mutuo a la de los sistemas clásicos de seguros sociales ¹⁹⁹. Una vez aceptada la idea fundamental de que, siendo beneficiaria de la seguridad social el conjunto de la colectividad, la propia colectividad en su conjunto debe soportar el costo, el problema de determinar la forma y el método de recaudación de los medios financieros correspondientes pierde gran parte de su importancia ²⁰⁰. En particular, la contraposición entre sistemas contributivos, a la que efectivamente corresponden grandes diferencias de estructuras, relaciones jurídicas y efectos económicos cuando se trata de sistemas de protección limitados a grupos profesionales o sociales concretos, así como a riesgos de particular naturaleza, tiende a desaparecer cuando destinatarios y contribuyentes coinciden y la protección se concede absolutamente frente a cualesquiera riesgos comunes. Las cotizaciones, los impuestos o las diversas combinaciones posibles entre

¹⁹⁹ Voto de la IX Asamblea gen. de l'Ass. Intern. de la Sécurité Sociale, Roma, octubre de 1949, recogido en Martí Bufill, *op. cit.*, p. 399.

²⁰⁰ Cfr. P. Laroque, *De l'assurance sociale à la sécurité sociale*, cit., p. 627.

¹⁹⁸ Rapport IV (1) à la 34^e Conf. Int. Trav., cit., pp. 94-106 y Rapport IV (2) a la misma, pp. 280-290.

unos y otros permiten igualmente llevar a cabo la puesta en común de los riesgos y la participación colectiva en la financiación de las prestaciones ²⁰¹.

Sin embargo, no somos capaces de afirmar —como se ha hecho ²⁰²— que en la seguridad social la elección de la forma y del método de financiación sea «puramente una cuestión de técnica fiscal». Dicha elección, además de llevar a cabo la provisión de los medios necesarios para el equilibrio financiero a través del método más oportuno, debe tender igualmente a satisfacer las exigencias morales y a respetar las premisas económicas.

150. El criterio de conveniencia, desde el punto de vista de la técnica fiscal, interviene sobre todo en la opción entre sistema contributivo y sistema no contributivo y, en el segundo caso, entre financiación a cargo del presupuesto general del Estado o por medio de impuestos a tal fin.

El sistema no contributivo presenta la evidente ventaja de la simplicidad. El mecanismo fiscal normal, existente en cada Estado, se utiliza también para allegar los recursos para la seguridad social, sin que se deba crear una compleja organización expresa destinada a recaudar cotizaciones específicas con criterios propios y propio procedimiento. A la ventaja de la simplicidad, propia de los sistemas no contributivos, se ha opuesto la ventaja que el sistema contributivo ofrece desde el punto de vista técnico-administrativo, en tanto que la prueba del pago de la cotización individual proporciona, al tiempo, la prueba para el reconocimiento de los derechos a las prestaciones, permitiendo una fácil distribución de los beneficiarios entre las diferentes clases en las que pueden encontrarse repartidos ²⁰³. No obstante, debe objetarse que este método, en virtud del cual el derecho a las prestaciones queda subordinado a un acto de inscripción, a la prueba del pago efectivo de las cotizaciones o sufre variaciones según la clasificación de los beneficiarios —método ya en vías de abandono en los sistemas de seguro social (*supra*, núm. 72)—, no es propio de un ordenamiento de seguridad social. Mérito de este último es desvincular las pres-

²⁰¹ *Rapport IV (1) à la 34^a Conf. Int. Trav.*, cit., p. 137.

²⁰² Cfr. R. W. B. Clarke, en *Social Security*, ed. Robson, cit., p. 381.

²⁰³ Cfr. *Beveridge Report*, cit., § 274 (III). Véase también el análisis llevado a cabo por Seymour E. Harris, *Economics of Social Security*, Nueva York, 1941, pp. 246-255.

taciones debidas a cada miembro de la población por la verificación de contingencias previstas del previo cumplimiento de requisitos que afectan a una relación específica de seguro y, sin embargo, reconocer el derecho a las prestaciones como atributo concedido por la ley a cualquier ser humano que se encuentre en condiciones de necesidad en base a un principio de *automaticidad*. Renunciar a este automatismo legal y subordinar la concesión de las prestaciones a la prueba del cumplimiento de la obligación contributiva —que con frecuencia no incumbe al beneficiario sino a otros— significa renunciar a eliminar una de las fuentes de mayor descontento suscitado por los seguros sociales.

151. El criterio moral asume una importancia predominante en la determinación del método de financiación de la seguridad social, en tanto que el reparto de la propia carga entre los concretos miembros de la colectividad no puede dejar de inspirarse en el concepto de justicia social predominante en el tiempo y en el lugar considerado.

En el seguro contractual, quien pretenda asegurarse debe pagar la cotización o prima en base a la probabilidad de la contingencia y al montante de la garantía convenida para el caso de verificarse la misma. Si con frecuencia se forman grupos de asegurados sujetos a una misma cotización para obtener igual cobertura frente a un riesgo, ello se produce tan sólo por conveniencia técnica y la abstracción de la correlación individual entre cotización y riesgo encuentra su límite en la necesidad de que el grupo presente suficiente homogeneidad en función de la clase de riesgo: en caso contrario, ciertamente aquéllos para quienes el riesgo presenta una probabilidad menor se abstendrían del seguro, porque, pagando igual que los expuestos a un riesgo mayor, sufrirían un agravio en beneficio ajeno ²⁰⁴. En el seguro contractual no es posible, por tanto, la redistribución de las cargas a efectos moral y social.

En el seguro social, el sinalagma entre carga financiera y valor del riesgo sufre correcciones, en parte inspiradas en exigencias técnicas de simplificación y organización —respecto de las que la obligatoriedad permite actuar en mayor medida— y en parte inspiradas en exigencias de naturaleza moral y social. El sentimiento

²⁰⁴ Cfr. Ulisse Gobbi, *L'assicurazione in generale*, Milán, 1898, pp. 133-137; *Beveridge Report*, cit., § 272.

to común ha llevado a aplicar, si bien en diferente medida en las diferentes ramas de seguro y en los diversos países, el concepto de una mayor o menor puesta en común de los riesgos, considerándose que responde a un criterio de justicia que aquellos que gozan de un nivel de salud y de una estabilidad retributiva más favorable deban pagar en parte también por aquellos que, resultando menos afortunados, se encuentran expuestos en mayor medida a los riesgos de la enfermedad o del desempleo, y que las actividades productivas, siendo todas interdependientes, deben someterse a iguales cotizaciones obligatorias para sus trabajadores dependientes, aun cuando los riesgos a los que éstos se encuentran sujetos difieran entre ellos ²⁰⁵.

En la seguridad social, en la que todas las personas físicas son beneficiarias de las prestaciones, y éstas se determinan en base al principio de igualdad, parece evidente que la compensación general de riesgos ha de convertirse en carácter esencial del ordenamiento. Pero el tránsito de los sistemas de seguro social, aplicados a categorías profesionales delimitadas, a la universalidad del campo de aplicación de la seguridad social hace surgir nuevos problemas acerca de los métodos de reparto de la carga colectiva ²⁰⁶. Desde el punto de vista social, más que el aspecto técnico del dilema sistema contributivo-no contributivo, se plantea la cuestión sustancial: puesto que la financiación de la seguridad social ha de repartirse entre todos los miembros de la colectividad con independencia de la incidencia individual de los riesgos, dicho reparto ¿ha de llevarse a cabo en base a un criterio igualitario o en base a la capacidad contributiva individual?

El primer sistema ha encontrado defensores particularmente en Inglaterra, donde la difusión de los seguros voluntarios y lo habitual de los seguros sociales obligatorios ha generado en la opinión pública el sentimiento de que, aun realizándose una compensación general de riesgos, cualquier beneficiario de las eventuales prestaciones debe adquirir el derecho a través de su contribución. A partir de esta premisa, en relación con el hecho de que las pres-

²⁰⁵ Cfr. *Beveridge Report*, cit., §§ 24-26. Sobre la excepción que supone el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cfr. *op. cit.*, §§ 86-87. Para un amplio estudio sobre el reparto de las cargas en el seguro social, véase: Karl Pribram, *Die Verteilung der Finanziellen Lasten in der Sozialversicherung*, en *Festgabe fuer G. Schanz*, Tubinga, 1928, I, pp. 211-230.

²⁰⁶ Cfr. Paul Durand, *op. cit.*, pp. 280-287.

taciones de la seguridad social son de tipo uniforme, se extrae la conclusión de que también las cotizaciones individuales deben ser de tipo uniforme (*flat rate*), sin relación con la renta personal, cuya comprobación, por lo demás, resultaría bastante difícil en el caso de todas las personas no retribuidas a través de un salario ²⁰⁷.

Se ha afirmado que este sistema, además de simple, sería «sanaamente democrático», en tanto que con él cada uno paga una cotización uniforme y tiene derecho a recibir prestaciones igualmente uniformes ²⁰⁸.

No obstante, debe observarse, en primer lugar, que la uniformidad de las cotizaciones parece de casi imposible realización práctica. En Inglaterra se ha aplicado con importantes limitaciones: al margen del hecho de que las madres de familia, los niños y los ancianos no se encuentran sujetos a pago alguno, el resto de los miembros de la población se encuentran divididos en tres grandes categorías sujetas a un tratamiento diferente: los trabajadores subordinados, los trabajadores autónomos y las personas sin empleo. Dentro de cada categoría las cotizaciones varían según la edad (jóvenes, adultos), según el sexo (aunque las prestaciones sean iguales) y, para los trabajadores asalariados, también según dos grandes clases determinadas por el nivel de retribución. Además, la cotización de los trabajadores subordinados difiere de las de las restantes categorías porque se ve incrementada por la cotización puesta a cargo del empleador del que dependen ²⁰⁹. Finalmente, se añade que se ha reconocido la imposibilidad de financiar la seguridad social con las contribuciones así establecidas, dado que el tipo uniforme necesario para ello superaría las posibilidades de pago de muchos sujetos, y una notable parte de las prestaciones (asistencia sanitaria y subsidios familiares) se han puesto completamente a cargo del presupuesto general del Estado, quien también aporta una sensible participación a las cotiza-

²⁰⁷ Cfr. *Beveridge Report*, § 305; Lajugie, *op. cit.*, pp. 26-28.

²⁰⁸ R. W. B. Clarke, en *Social Security*, ed. Robson, cit., p. 291. Para una crítica eficaz del sistema de cotizaciones y prestaciones de tipo uniforme, véase Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 184.

²⁰⁹ *National Insurance Act*, 1946, Primer documento. El *Beveridge Report* (§§ 275-276) reconoce que el mantenimiento de las cotizaciones de los empleadores a favor de sus dependientes, en un ordenamiento universal de seguridad social, se encuentra privado de las razones sustanciales que militan a su favor en un sistema de seguro social. No obstante, frente a los inconvenientes que presenta, dicha contribución siempre supone ventajas.

ciones pagadas por cada individuo a efectos de prestaciones, cualquiera que sea el grupo de contribuyentes al que pertenezca ²¹⁰.

No hay duda de que la impronta moral que hemos reconocido (*supra*, núm. 102) como característica esencial de la seguridad social, apunta como preferible para su financiación la solución consistente en el reparto de las cargas entre todos los componentes de la colectividad en base a su capacidad contributiva.

La cotización individual de tipo uniforme, en efecto, no encuentra justificación desde el punto de vista de la técnica actuarial, porque, si bien las prestaciones se prevén en tipo igualmente uniforme, la incidencia individual de los riesgos varía de cero (como por ejemplo, la maternidad para los hombres) a proporciones muy variables (como por ejemplo, la incapacidad o el supuesto de muerte entre un joven de dieciséis años y un anciano de setenta). Pero, sobre todo, contrasta con el sentimiento común de justicia, en tanto que sustrae al individuo una parte alícuota de su renta tanto más elevada cuanto más baja resulta ésta. En otras palabras, una cotización general de tipo uniforme no es, desde el punto de vista sustancial, más que un impuesto per cápita, como las *poll taxes* de la historia fiscal inglesa ²¹¹, con un carácter altamente regresivo.

Por su parte, la cotización en beneficio de los propios dependientes, puesta a cargo de los patrones, mientras que pierde las justificaciones que tenía en un sistema destinado a la protección de una concreta categoría económica, como el seguro social, y que ya no se corresponden con el principio de universalidad y solidaridad propio de la seguridad social, no parece exenta de injusticia, en tanto que establece la carga para cualquier empresa, con independencia de la cuantía o de la propia existencia de beneficios, simplemente en relación con la cantidad de trabajo empleada ²¹². En consecuencia, la cotización proporcional al número o al salario global de los trabajadores dependientes grava de forma más costosa las actividades productivas más modestas y elementales, en las que son mínimos los capitales fijos y máxima la incidencia de la mano de obra sobre los costos, mientras que se torna cada vez menos gravosa cuanto más capitalizadas se encuentran las empre-

²¹⁰ Cfr. *Beveridge Report*, § 273.

²¹¹ Cfr. S. Dowell, *History of Taxation and Taxes in England*, Londres, 1888, vol. III.

²¹² Cfr. *Beveridge Report*, § 275; Peter Saxer, *Die A.H.V. —Ausgleichskassen*, Berna, 1953, p. 119; Meriam, *op. cit.*, p. 848.

sas y reduzcan el trabajo humano en favor de la mecanización. Volveremos sobre este tema (*infra*, Cap. XI), pero ya desde ahora debemos destacar este aspecto de *penalización del empleo* propio del sistema contributivo a cargo de los empleadores.

Por el contrario, la financiación a través de un sistema que reparta la carga global según la capacidad contributiva de los individuos responde al principio de solidaridad general inherente al concepto mismo de seguridad social. Este resultado puede obtenerse por dos vías: el Estado puede proceder a garantizar la financiación de la seguridad social extrayendo los medios necesarios para ello de sus entradas, es decir, básicamente del ingreso general de impuestos, o también puede hacerlo a través de un impuesto *scopo*.

En el primer caso, las consecuencias sociales —además de las económicas— del cobro variarán conforme a las proporciones con las que los impuestos directos o indirectos, impuestos sobre la renta, sobre la propiedad, sobre los consumos y sobre las transmisiones contribuyan a formar el ingreso fiscal global y según las alícuotas aplicadas, su uniformidad o progresividad, las exenciones concedidas, etc. Aun teniendo en cuenta estos elementos variables, cabe considerar que en toda nación moderna el sistema fiscal asegura que la carga de los tributos se reparta entre los ciudadanos singulares, al menos *lato sensu*, proporcionalmente a la capacidad contributiva individual.

En el segundo caso, no cabe duda de que —como se ha hecho en Nueva Zelanda (*infra*, núm. 177)— el impuesto *scopo* al que confiar total o predominantemente la financiación de la seguridad social debe ser el impuesto sobre la renta. El mecanismo más fácil de implantar probablemente es el de un impuesto sobre la renta personal global, con una alícuota uniforme, ya sea en relación con el importe de la renta, ya sea en relación con su origen (beneficios, rentas, retribuciones). Sin embargo, cabe imaginar una serie innumerable de variantes sobre este tema, en las que, al principio general de la proporcionalidad del tributo sobre la renta, se introducen atenuantes que pueden venir aconsejadas por criterios político-sociales que en la actualidad constituyen por doquier uno de los elementos determinantes de la legislación fiscal.

152. Desde el punto de vista económico, evidentemente, interesa que el reparto de la financiación de la seguridad social entre

los miembros de la colectividad sea lo más favorable —o lo menos desfavorable, dejamos la cuestión imprejuizada de momento— al progreso económico ²¹³.

Está claro que dadas las proporciones y la naturaleza de un ordenamiento de seguridad social, ejerce una intensa influencia sobre la vida económica y sobre la situación financiera del conjunto de la nación. Tal influencia se manifiesta a través de un conjunto de elementos, entre los que presenta particular importancia la distribución de la incidencia de las cargas entre producción y consumo, así como entre beneficios, rentas y salarios, teniendo en cuenta los fenómenos de traslación en virtud de los cuales la incidencia definitiva difiere de la inmediata ²¹⁴. El análisis, complejo y lleno de dificultades, de dichas relaciones se realizará en su momento (*infra*, Cap. XI). Sin embargo, podemos anticipar que, para dicho análisis, las conclusiones obtenidas desde el punto de vista moral sobre las ventajas del sistema de financiación de la seguridad social basado en el reparto de la carga entre todos los miembros de la colectividad, sin discriminación entre categorías o grupos profesionales y únicamente en base a la capacidad contributiva, no parecen contrastar con las que se obtienen a partir de consideraciones de naturaleza económica.

En efecto, este último sistema responde al criterio equitativo de gravar a cada contribuyente en relación con sus recursos y es el único que, con la oportuna manipulación del mecanismo fiscal, permite eliminar o, cuando menos, hacer más difícil que con cualquier otro sistema, que aquellos a quienes la ley ha destinado la carga la transfieran a otros sujetos económicos, especialmente a los consumidores. Los empleadores, con la supresión de las cotizaciones específicas a su cargo, no se encuentran exentos de contribuir al coste de la seguridad social, sino que, sean estas personas jurídicas o personas físicas, pagan su cuota en relación a su renta, de modo que el juego del tributo no interfiere en las condiciones de la competencia entre empresas, mientras desaparece el efecto de freno sobre la expansión del empleo de los trabajadores que producen las cargas sociales adosadas a las empresas en relación con el número de trabajadores dependientes o con los sala-

²¹³ El tratamiento del problema de si la seguridad social resulta en mayor o menor medida compatible con el progreso económico se lleva a cabo *infra*, Cap. XI.

²¹⁴ Cfr. Martí Buñill, *op. cit.*, p. 393.

rios pagados. Si los tiempos son malos, los empresarios no se ven impulsados a reducir la mano de obra dependiente como consecuencia de la fijeza de la carga social vinculada a los salarios. Si pierden dinero en vez de obtener beneficio, no se encuentran obligados al pago de cotización alguna a la seguridad social. Si sustituyen el trabajo humano por máquinas o equipamiento, no resulta útil a efectos de reducir su carga social, sino que, más bien, la aumentarán si logran un incremento del beneficio ²¹⁵.

153. En conclusión, desde el punto de vista técnico, moral y económico, el sistema de financiación de la seguridad social basado en el reparto de la carga entre todos los miembros de la colectividad, en base a la respectiva capacidad contributiva, parece preferible, en tanto que los medios así obtenidos se destinan por el Estado en beneficio del conjunto de la colectividad, al igual que ocurre con la protección de la seguridad pública, con la enseñanza gratuita, etc. Esta conclusión va abriéndose camino, pese a los hábitos morales adquiridos, que se refieren sobre todo a la contraposición entre seguro social y asistencia pública que la seguridad social trasciende. De estas conclusiones se deriva igualmente que uno de los caracteres esenciales de la seguridad social es el de llevar a cabo la redistribución de la renta. Pero resulta erróneo afirmar —como a menudo se puede oír o leer— que la seguridad social es un medio para la redistribución de la renta. Si el fin a alcanzar fuera éste, hay otros medios disponibles sin tener que recurrir al complejo ordenamiento de la seguridad social con sus multiformes prestaciones. Sin embargo, es cierto que este ordenamiento surge para conseguir sus propios fines, que son los de eliminar o atenuar la inseguridad frente a las vicisitudes de la vida humana, y que la redistribución de la renta es una consecuencia derivada de la provisión de los medios necesarios para lograr el fin indicado.

El sistema de reparto de la carga según la capacidad contributiva individual, que se realiza fundamentalmente a través del impuesto sobre la renta, es aquél que, haciendo más difícil la traslación de las cargas, ofrece mayor garantía de que la solidaridad general, de la que debe ser manifestación la financiación de la seguridad social, no se reduce a una ilusión.

El hecho de que para realizar estos fines sea conveniente sustituir la forma de la cotización por la del impuesto no justifica la

²¹⁵ Cfr. L. Meriam, *op. cit.*, pp. 519-520 y 849-850.

afirmación de que los beneficiarios de las prestaciones acabarán asumiendo la condición de asistidos ²¹⁶. En efecto, todo miembro de la población, en un ordenamiento de seguridad social, disfruta de un derecho cívico a las prestaciones fijadas en un tipo igual para todos y viene obligado a pagar sus propias cargas en base a su capacidad. Se produce la solidaridad social, llevada a cabo a través de la redistribución de la renta: no hay asistencia, en el sentido específico e inevitablemente humillante que se corresponde con el concepto de beneficencia legal.

Donde el coste total de la seguridad social respecto de la renta nacional sea relativamente modesto, el mecanismo fiscal puede actuar de modo que la carga recaiga sustancialmente sobre los más pudientes y los titulares de rentas menores se vean exentos. Por el contrario, donde, como ocurre generalmente, la incidencia del coste de la seguridad social sobre la renta nacional resulte relativamente elevada, también las rentas menores deberán soportar su parte de sacrificio, si bien siempre de forma proporcional. Naturalmente, la curva de distribución de las rentas en el seno de las distintas colectividades ejercerá también una influencia determinante sobre los resultados del reparto de las cargas de la seguridad social entre las diferentes categorías económicas y sociales ²¹⁷. En todo caso el argumento será objeto de ulterior análisis (*infra*, Cap. XI).

154. La persistencia, incluso en un ordenamiento de seguridad social, de la financiación por medio de cotización de tipo uniforme para las diversas categorías de beneficiarios y de cotizaciones a cargo de los empleadores en beneficio de sus dependientes debe explicarse, por tanto, sustancialmente en base a motivos psicológicos. Sobre todo en algunos pueblos, parece fruto de la resistencia a abandonar un camino ya seguido de forma satisfactoria por otro nuevo; además, se considera que el pago de una cotización *ad hoc* recuerda periódicamente a quien la soporta su participación en la carga que constituyen por las prestaciones, cosa que no sucedería si el pago se absorbiese por la tributación general. Así pues, el mantenimiento de las cotizaciones se ha entendido útil a efectos de frenar las presiones, de otro modo irresistibles, hacia un excesivo aumento de las prestaciones ²¹⁸.

²¹⁶ Así la *Relazione della Commissione per la riforma della prev. soc.*, cit., p. 85.

²¹⁷ Cfr. Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 182.

²¹⁸ Cfr. W. Beveridge, en *Social Security*, ed. Robson, cit., p. 429. En la propia Inglaterra, no obstante, se viene desarrollando un movimiento favorable a la abolición del método contributivo y a la íntegra financiación de la seguridad social a

No obstante, a las anteriores consideraciones se puede objetar aún que tan sólo modestas variaciones en capítulos secundarios del gasto público pueden pasar inadvertidas para los contribuyentes. Cualquier modificación de las prestaciones de un ordenamiento de seguridad social conlleva la necesidad de considerables aumentos en la propia financiación y, por tanto, en las cargas fiscales; para hacerlo, en todas partes se requiere una ley: así pues, la opinión pública será alertada y el legislador, antes de decidir, no podrá dejar de tomar en consideración los elementos de juicio objetivos y el estado subjetivo de la colectividad, en su doble calidad de beneficiaria de las prestaciones y de contribuyente. Por el contrario, en el ámbito de los sistemas de financiación basados en cotizaciones a cargo de los trabajadores y de los empleadores, el sistema de financiación a través de un instrumento fiscal de ámbito general ofrece la ventaja de eliminar las no poco frecuentes creencias de los trabajadores de que pueden descargar el peso sobre los empresarios, y de los empresarios de que pueden trasladar su carga a los consumidores. Cuando cualquier ciudadano es contribuyente, la responsabilidad no puede atenuarse tan fácilmente.

En todo caso, el recurso a las cotizaciones individuales de tipo uniforme y a las cotizaciones de los empleadores no puede representar, frente a la financiación de la seguridad social, más que una solución parcial. Incluso cuando se mantienen las cotizaciones, bien por respeto a la tradición heredada del seguro social, bien por la confianza en su valor psicológico, bien porque aún no se considera posible conceder automáticamente las prestaciones a todo miembro de la población, sino sólo a aquella parte de la población que lo requiera y que haya llevado a cabo un mínimo de pagos individuales, un moderno ordenamiento de seguridad social requiere una sustancial financiación colateral, que no puede suministrarse más que por el Estado, detrayéndolo de sus ingresos globales, es decir, repartiendo la carga entre el conjunto de contribuyentes de la colectividad en base a criterios fiscales. En efecto, a diferencia del seguro social, la universalidad y la globalidad de la seguridad social postula que la participación del Estado tenga, más que un carácter extraordinario o accesorio, una importancia fundamental, material y estructural ²¹⁹. Tan sólo con este sistema mix-

través del impuesto. A tal objeto se dedica el volumen de Juliet Rhys-Williams, *Taxation and Incentive*, Londres, 1953. Cfr. partic., pp. 137-149.

²¹⁹ En el sentido del texto, véase la Relación final jurídico-administrativa y económico-financiera del *II Convegno naz. della Protezione sociale di Roma* (27-30 de abril de 1950), § 2 (en *Diritto del Lavoro*, 1950, I, p. 206).

to es posible conseguir que las cotizaciones de tipo uniforme se mantengan lo suficientemente bajas como para impedir que constituyan una carga insoportable, con excesivo e injusto sacrificio por parte de quienes pertenecen a las categorías que gozan de rentas más bajas.

155. Aspectos particulares a efectos de financiación, así como a efectos, ya examinados (*supra*, núm. 143), de las prestaciones, presentan las consecuencias dañosas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. En efecto, las mismas dudas examinadas en relación con el problema de la cuantía de las prestaciones en torno a la aplicabilidad del principio de igualdad incluso en el marco de los daños causados por accidente o enfermedad profesional, concediendo para éstos las mismas indemnizaciones aplicables para casos de igual daño debidos a otra causa, pueden plantearse en relación con los orígenes de la financiación con la que ha de hacerse frente a las propias prestaciones ²²⁰.

La norma que, como vimos (*supra*, núms. 22-23) ponía el costo de la indemnización, aseguradora o no, a cargo total de los empresarios y justificaba la aplicación de primas o cotizaciones graduales conforme a la peligrosidad de cada rama de industria o de cada empresa, encontraba su fundamento en la teoría del riesgo profesional o del *absolute risk*. La crítica dirigida recientemente a esta teoría, y para la que nos remitimos a cuanto hemos escrito a propósito de la cuantía de las prestaciones (*supra*, núm. 143), tiende a determinar igualmente la revisión del método de financiación. Por otro lado, el principio de universalidad y de igualdad requieren que en un régimen de seguridad social, aunque se admita la existencia de prestaciones particulares por daños a la persona causados por accidente o enfermedad profesional, tal protección deba aplicarse no sólo a los trabajadores dependientes de empresas productivas, sino también a los trabajadores autónomos, a los adscritos a servicios domésticos, a quien desempeñe tareas públicas, etc. Sin embargo, con la única excepción de la legislación soviética (*infra*, núm. 188), que responde al particular régimen económico de la U.R.S.S., en el que Estado y empleador vienen a coincidir con carácter general, aún falta un ejemplo de reparto íntegro de la carga relativa a las prestaciones por accidente y enfermedad profesional entre todos los miembros de la colecti-

vidad, añadiéndolo al presupuesto general del Estado o cubriéndolo como un tributo proporcional a la capacidad contributiva de cada ciudadano individual.

Una solución de compromiso, como veremos (*infra*, núm. 213), se ha actualizado en Inglaterra. Aun manteniendo prestaciones superiores y diversas para las consecuencias de accidentes y enfermedades profesionales, consideradas como contingencias protegidas exclusivamente en el marco de los trabajadores dependientes, reconoce la necesidad de abandonar el principio de responsabilidad de la empresa que la teoría del riesgo profesional introdujo y, aun cuando mantiene cotizaciones particulares para este fin, las reparte, en base al mismo criterio adoptado para las prestaciones destinadas a las mismas consecuencias de contingencias de otra naturaleza, entre empleadores y trabajadores —a partes iguales— con la participación del Estado. Además, fija las cotizaciones de tipo uniforme de modo que la diferente peligrosidad de las actividades productivas ya no constituye motivo de diferenciación de las cargas y el conjunto de la producción se considera como una unidad indivisible, en el seno de la que ha de darse la absoluta compensación de riesgos, participando en ella todos los factores de la producción ²²¹.

156. El principio de solidaridad general a efectos de financiación de la seguridad social opera dentro de los límites de la circunscripción territorial de cada Estado. Sin embargo, puesto que la finalidad de la seguridad social es independiente de las limitaciones nacionales y se basa en fundamentos éticos que se refieren a todo ser humano, resulta lícito pensar que, en un futuro, la solidaridad general pueda expandirse más allá de las fronteras del Estado singular para operar en el plano internacional ²²².

Actualmente, esta posibilidad resulta absolutamente hipotética. El propio principio de solidaridad entre todos los residentes sobre el territorio de una nación, sin diferenciaciones ni distinciones de categoría económica y social, aún se encuentra en un estado inicial de consolidación. La solidaridad social en el plano internacional, aun cuando no faltan manifestaciones (*supra*, núm. 97), todavía se encuentra lejos de permitir que una pluralidad de Estados inde-

²²¹ Cfr. *Beveridge Report*, §§ 86-89; D. Marsh, *op. cit.*, pp. 129-130 y W. Beveridge, en *Social Security*, ed. Robson, *cit.*, pp. 420-424.

²²² Cfr. *Relazione della Comm. per la riforma della prev. soc.*, *cit.*, p. III (y moción núm. 88 en pp. 160-161).

pendientes pueda decidir poner en común las cargas de un único ordenamiento de seguridad social, llevando a cabo una redistribución de la renta entre naciones en beneficio de los países económicamente más débiles. Si estas dificultades resultan superables con el transcurso del tiempo y la educación de los pueblos constituye un interrogante al que tan sólo un profeta de la política podría responder. En cualquier caso, es cierto que en la seguridad social se da una exigencia intrínseca fundamental de expansión del principio de solidaridad hacia círculos cada vez más amplios.

§ 5. *El régimen financiero y el principio de solidaridad entre generaciones*

157. E) El principio de solidaridad entre generaciones caracteriza el régimen financiero de la seguridad social, de igual modo que el principio de solidaridad entre todos los miembros de la colectividad caracteriza su financiación. Podría decirse que el primero opera en la dimensión temporal, al igual que el segundo opera en la espacial. La globalidad del objeto, la universalidad del campo de ampliación, la igualdad de las prestaciones implican que cualquier ordenamiento de la seguridad social deba abandonar no sólo los métodos usados por el seguro social para procurarse medios financieros, sino también el régimen con el que se atiende a que los medios financieros equilibren en el tiempo las obligaciones.

158. Como hemos visto en su momento (*supra*, Cap. VI, § 6), los seguros sociales tomaron prestados, adaptados y asumidos, diversos métodos de técnica financiera, como, de un lado, los de reparto y, del lado opuesto, los de capitalización. Estos últimos se consideraban los únicos conformes a las reglas de la ciencia actuarial en el ámbito de cada ramo del seguro social dirigido a procurar las prestaciones destinadas a pagarse durante largos períodos de tiempo y cuyo derecho exigía tiempo para madurar, como las rentas o pensiones en general, o las de vejez en particular.

Sin embargo, ya señalamos que, en tiempos más recientes, se levantaron críticas de no escasa importancia contra el sistema de capitalización.

En primer lugar, la experiencia ha demostrado que, en numerosos países, las devaluaciones monetarias han producido como

resultado hacer perder a los capitales acumulados en calidad de reservas matemáticas parte sustancial de su valor real, que no ha sido posible reconstruir. En consecuencia, respondiendo igualmente la futura acumulación a requisitos actuariales que permitan la distribución de prestaciones pecuniarias por el valor nominal previsto, dichas prestaciones, como consecuencia del cambio del poder adquisitivo de la moneda, ya no respondían a su fin, es decir, eran incapaces de proporcionar una renta de sustitución suficiente para liberar de las necesidades al destinatario. En otras palabras, medidas en poder adquisitivo, esto es, en valor real, las prestaciones no se correspondían con el poder adquisitivo que, durante años, se había sacrificado para asegurarlo. En muchos casos, la pulverización de las reservas como consecuencia de la caída de la moneda había sido tal que redujo prácticamente a la nada la cobertura de las obligaciones y de las expectativas²²³. Y, en la medida en que se ha observado que «la devaluación monetaria es característica de un momento social, no una tendencia permanente»²²⁴, la imposibilidad de excluir que el fenómeno pueda repetirse, en el mundo moderno económicamente inestable y expuesto a frecuentes crisis, ha llevado al predominio de la idea de que la eventualidad de la destrucción de las reservas técnicas destruye el fundamento mismo del sistema de capitalización²²⁵.

En consecuencia, incluso allí donde el seguro social no parece querer dejar lugar a un moderno ordenamiento de seguridad social, con frecuencia se ha considerado indispensable abandonar los sistemas de capitalización para adoptar el sistema de reparto, también en lo que se refiere a las pensiones de vejez, invalidez y supervivientes²²⁶. Pero donde, como en la seguridad social, el campo de aplicación se aplica al conjunto de la población, el objeto de la protección se amplía hasta la máxima globalidad y las prestaciones se atribuyen a todos en especie o en tipo uniforme, se muestran evidentes otras razones fundamentales para abandonar el sistema de capitalización²²⁷.

²²³ Cfr. B.I.T., *Tendances de la Séc. Soc. dans la période d'après-guerre* (Extrait *Revue Int. Trav.*, Ginebra, 1949), p. 42; Martí Bufill, *op. cit.*, p. 391; Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 177.

²²⁴ Martí Bufill, *op. cit.*, p. 392.

²²⁵ *Relazione della Comm. per la riforma della Prev. Soc.*, cit., 95.

²²⁶ Cfr. J. Eckert, *op. cit.*, pp. 47-48; Saxer, *op. cit.*, pp. 116-117; Paul Durand, *op. cit.*, pp. 341-349.

²²⁷ Cfr. *Beveridge Report*, § 24.

159. Esta ulterior crítica a la capitalización prescinde del riesgo de las devaluaciones monetarias y, sin rechazar la fortaleza de los argumentos clásicos actuariales en sentido contrario, pone de relieve que las particulares circunstancias de naturaleza jurídica, económica y financiera que se verifican cuando se pasa del seguro contractual gestionado por empresas privadas a ordenamientos de naturaleza coactiva y que se extienden al conjunto de la población, hacen ilusorio e irreal el sistema de reservas técnicas, incluso allí donde se quisiera prescindir de la ineliminable incertidumbre sobre la estabilidad monetaria.

En efecto, considerar la seguridad social simplemente como una empresa aseguradora de enormes dimensiones sería un craso error. El seguro privado es un contrato entre dos sujetos, no sólo jurídicamente, sino también económicamente, distintos e independientes: el cliente y la empresa. El primero paga las primas, cuya cuantía viene necesariamente determinada por el valor del riesgo, que el cálculo actuarial indica, y de su distribución en el tiempo (prima única, prima variable, prima medida). La empresa, por su parte, debe garantizar que, al verificarse la contingencia prevista se ofrecerá la cobertura por las prestaciones pactadas, dado que los únicos recursos con los que cuenta son las primas que cobra y las reservas que haya creado con las primas cobradas y que con su empleo producirán intereses ²²⁸.

Las cosas cambian cuando es el conjunto de la colectividad quien simultáneamente soporta las cargas y resulta beneficiaria de las prestaciones establecidas para las diversas contingencias previstas. *La colectividad, aun cuando quisiera, no puede depositar en la caja de la seguridad social ni más ni menos de cuanto es necesario para sostener las cargas corrientes en cada período considerado.* Si paga de más con la intención de crear una reserva para mayores necesidades futuras, este incremento no puede invertirse más que en títulos de deuda pública, lo que significa, en realidad, que la reserva no viene constituida más que por promesas de pagos futuros de la propia colectividad. Y cuando llegue el momento en que tales promesas hayan de ser cumplidas, la colectividad debe recaudar, a través de impuestos, préstamos o emisión, la misma cantidad de moneda como si, de hecho, no existiese la reserva. También en el caso de que la seguridad social no se financie a tra-

²²⁸ Cfr. R. W. B. Clarke, en *Social Security*, ed. Robson, cit., pp. 377-379.

vés del presupuesto general del Estado, sino mediante impuestos *scopo ad hoc*, si en cualquier momento se verifica un exceso de las entradas sobre las salidas, los medios financieros excedentes se utilizarán inevitablemente para financiar la actividad general del Estado y para reducir la deuda pública ²²⁹.

No tiene ningún valor real el hecho de que las aparentes reservas invertidas en títulos de deuda pública produzcan intereses. Las empresas aseguradoras privadas, cuando prestan dinero a adquieran acciones, etc., participan en inversiones productivas que, normalmente, son generadoras de riqueza y, por tanto, proporcionan una renta *real*. Las propias empresas cuentan en su patrimonio con un título de crédito hacia otras empresas y, por tanto, *real*. Por el contrario, en el caso de las reservas de la seguridad social, se trata de obligaciones que la colectividad contrae consigo misma, es decir, de una *ficción*; las sumas que periódicamente se añaden a tales obligaciones bajo el nombre de intereses son simplemente una mayor asignación periódica que la colectividad destina al complejo de prestaciones que, precisamente, constituye la seguridad social: la propia denominación de interés es una *ficción* ²³⁰.

Ha de excluirse la posibilidad de que la colectividad invierta las eventuales reservas de la seguridad social al margen de los títulos públicos, al igual que pueden hacer las empresas aseguradoras privadas. En primer lugar, si las inversiones en títulos de deuda pública se encuentran sujetas a riesgos de devaluaciones, no hay que olvidar que las realizadas en inmuebles, en valores industriales o en títulos comerciales siempre se encuentran expuestas a los ciclones de las crisis, que pueden determinar imprevistas y, en ocasiones, catastróficas contracciones, tanto para las rentas, como para los valores de capital. En segundo lugar, se ha hecho notar que la inversión al margen de los títulos públicos requiere una elasticidad, vinculada a las cambiantes oportunidades del mercado, que no satisface la naturaleza necesariamente rígida de los ordenamientos de seguridad social. Finalmente, y sobre todo, el orden de magnitud de las cantidades eventualmente a invertir sería tal que las inversiones ordinarias en actividades de naturaleza privada nunca podrían ofrecer una salida adecuada. Se ha admi-

²²⁹ Cfr. Meriam, *op. cit.*, pp. 723-725 y 854-856; Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 161; Peacock, *op. cit.*, pp. 49-50; Durand, *op. cit.*, p. 347.

²³⁰ Cfr. Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 155; B.I.T., *Approaches to Social Security*, cit., p. 81.

tido también que, de ser ello posible, la intervención de un monopolio público con tan enormes masas monetarias sobre el mercado libre de inversiones productivas no podría dejar de provocar una revolución económica y social. Véase, también, *infra*, núms. 301-303.

160. Habida cuenta estas consideraciones de carácter negativo, cabe examinar ahora el problema positivo del régimen financiero adecuado a un ordenamiento de seguridad social.

Se parte de que, en dicho ordenamiento, la importancia relativa de las prestaciones a largo plazo frente a las prestaciones para las que la adopción de un sistema de reparto atiende a naturales exigencias técnicas, se reduce sensiblemente, como consecuencia de la introducción de subsidios familiares y, sobre todo, a causa del desarrollo de actividades de prevención y recuperación, de las que constituye ejemplo predominante la asistencia sanitaria. En efecto, estas últimas se dirigen a reducir el número de casos y la duración de las condiciones de incapacidad de ganancia, de las que derivan derechos a rentas o pensiones. No obstante, el pago de las pensiones —a inválidos, viudas y huérfanos y, sobre todo, a cualquier ciudadano, desde el momento en que alcanza la edad convencionalmente fijada para la vejez hasta el fin de sus días— representa siempre una obligación de excepcional alcance. Ahora, cuando un ordenamiento de seguridad social se introduce, pueden adoptarse dos soluciones diversas en lo que se refiere a dichas pensiones. La primera solución es la que sugiere la tradición de la rama del seguro social de que se trate. Parte del presupuesto de que nadie ha de recibir una pensión sino después de haber pagado o de que hayan sido pagadas por él cotizaciones durante un cierto número de años. Del mismo modo, ningún familiar podrá recibir pensiones si el fallecido no había sumido por un período mínimo determinado la cualidad de contribuyente. Así pues, adoptando esta solución se tendrá un período inicial durante el que, mientras que el conjunto de la colectividad pagará cotizaciones a la seguridad social, esta última no desembolsará nada a título de pensiones. Tan sólo después de un cierto período comenzarán a generar el derecho a pensión aquéllos que alcancen la edad prevista para las prestaciones de vejez y las viudas y huérfanos de las personas fallecidas. A partir de aquel momento, el número de personas que percibirán una pensión irá creciendo de forma progresiva y, correlativamente, irá incrementándose el importe global de

las pensiones que en cada período de tiempo deberán distribuirse, hasta que no se alcance el equilibrio, siempre y cuando el número de aquellos que generen el derecho a las pensiones en un ejercicio y el valor de tales pensiones se vean compensadas por el número de pensionistas que dejan de vivir y por el valor de las propias pensiones que se extinguen. A la ciencia actuarial compete prever cuántas personas sobrevivirán para disfrutar de la pensión y por cuanto tiempo disfrutarán la misma, de suerte que se prevea con suficiente aproximación la evolución de la carga en cualquier período de tiempo futuro. Con carácter general, se considera que la carga no puede volverse estable hasta después de transcurrido medio siglo²³¹.

Resulta evidente que, adoptándose esta solución, allí donde se considere imposible o desaconsejable adoptar un sistema de capitalización que —como veremos (*supra*, núm. 82)— a través de la creación de reservas al efecto permite que la financiación se mantenga constante en un valor medio, la seguridad social, para la atención de las pensiones, deberá procurarse medios financieros que vayan gradual y sustancialmente creciendo a partir de la introducción del ordenamiento en adelante, por un período de varios decenios. En este caso resulta válida la imputación de los actuarios, quienes frecuentemente han afirmado que el sistema de reparto es el método de la imprevisión²³². En efecto, puesto que los costes iniciales son bajos y las cargas sustanciales han de afrontarse sólo diferidas temporalmente y a través de una lenta progresión, resulta fácil caer en la tentación de incluir en el ordenamiento de la seguridad social el derecho de todo ciudadano a una pensión de vejez calculada sin restricciones²³³. En efecto, la presente generación puede pensar, refiriéndose a las generaciones futuras: «*We do the promising, you do the paying*», disimulando, quizá, esta línea de conducta con más o menos elaboradas previsiones sobre un aumento progresivo futuro de la renta nacional.

161. Sin embargo, hay una segunda solución a la que no resulta aplicable el reproche de los actuarios. Se trata de la solución conforme a la cual la seguridad social asume la obligación de pagar, desde su introducción, las pensiones de vejez y de otra naturaleza a todos aquellos que reúnen los requisitos de edad o incapacidad

²³¹ Cfr. Meriam, *op. cit.*, pp. 720-722.

²³² Cfr. *Relazione Commissione riforma Prev. Soc.*, cit., 96.

²³³ Cfr. Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 175.

cidad previstos por la ley, incluso si éstos no han contribuido a la seguridad social con anterioridad, dado que el legislador todavía no había creado el ordenamiento. Con esta solución, los ciudadanos que ya han alcanzado la vejez, han devenido incapaces o han quedado privados de renta por la muerte del cabeza de familia con anterioridad a la entrada en vigor del ordenamiento, comienzan inmediatamente a percibir la pensión, en la misma cuantía en que la recibirán quienes, cuando entra en vigor el ordenamiento, son útiles y jóvenes, y deberán contribuir durante una serie de años, a través de impuestos o cotizaciones, al presupuesto de la seguridad social, antes de que llegue el momento de percibir su pensión. En otras palabras, la seguridad social concede el derecho a las prestaciones de larga duración sin subordinarlas a un período de espera, ni mucho menos a la participación del beneficiario en la financiación sino, como en el caso de las prestaciones en especie y en el de las en dinero de breve duración, simplemente tomando en consideración las condiciones de daño o de necesidad en las que hoy puede caer quien ya no es un elemento activo de la sociedad (o sus familiares supervivientes), así como mañana podrá caer quien es hoy o será mañana elemento activo de la sociedad.

Cuando se adopte esta solución, ya no habrá ninguna indicación para la constitución de la reserva. En cada ejercicio las prestaciones se pagan a quienes se encuentran en las condiciones previstas y la respectiva carga se proporciona por la colectividad. Así pues, ésta asume desde el inicio la responsabilidad de la completa carga corriente, que deberá valorar tanto en relación con el fin social que quiere alcanzar, cuanto con el esfuerzo financiero que considera poder sostener. Con el paso del tiempo, la carga de las pensiones de vejez podrá variar en cifra absoluta con el movimiento de la población, pero la carga relativa, esto es, la que más interesa respecto de la capacidad contributiva colectiva, no variará más que con la modificación de la composición de la población en lo que se refiere a la edad.

Pero las modificaciones en la composición por edad de una población no son más que consecuencia de las variaciones de los índices demográficos —tasa de natalidad, de mortalidad, de emigración e inmigración— que, junto con las alteraciones en la nupcialidad, fecundidad, enfermedad, determinan igualmente modificaciones en las cargas globales de todo el resto de prestaciones, a las que, de forma indiscutible, se reconoce aplicable el sistema

de reparto. Por otro lado, las alteraciones en la estructura de las poblaciones, en la medida en que pueden alcanzar una amplitud considerable en largos períodos de tiempo, tan sólo se producen tras un lento proceso, de modo que no resulta aventurado afirmar que la primera generación, que cumple con su deber creando un ordenamiento de seguridad social sosteniendo íntegramente el coste, puede confiar en que las futuras generaciones harán lo mismo. Ya no encuentra justificación la que se denominó, de forma precisa, «obsesión por la solvencia»²³⁴.

162. La segunda solución apuntada se muestra, desde cualquier punto de vista, como la única que se corresponde con el propio concepto de seguridad social: se identifica con la aplicación del principio de solidaridad en el tiempo además de en el espacio, es decir, de la solidaridad entre generaciones. Conforme al principio audazmente expresado por la Declaración de Santiago (*supra*, núm. 97), toda generación activa, además de mantener y aumentar el propio vigor físico y moral, debe asumir la tarea de proporcionar protección a la generación que crece, así como ayudar a cubrir las necesidades de la generación ya apartada de la vida productiva.

La generación que hoy es vieja e inválida, en su vida activa, contribuyó —aun cuando no hubiera contribuido a la seguridad social, porque todavía no existía— a mantener a sus propios familiares de edad avanzada e inválidos y a mantener a los propios hijos, que actualmente forman la presente generación activa. La solidaridad recíproca entre generaciones encuentra la más sólida base moral.

Desde el punto de vista de la solidez y de la estabilidad, hay que pensar que la existencia de un ordenamiento de seguridad social, una vez transcurrido el período inicial, se impone a la conciencia social colectiva como una exigencia no eliminable, al igual que ha ocurrido en el pasado respecto de funciones y servicios públicos esenciales; lo que asegura la continuidad, junto al flujo de gastos, del flujo de medios financieros que se recaudan para afrontar tales gastos. Así pues, no es pensable una interrupción de la actividad de la seguridad social, que haga cesar el flujo de los recursos y prive de las prestaciones en la edad avanzada a quienes durante la edad activa han soportado cargas a favor de los anteriores beneficiarios. Es cierto que el legislador de hoy en nin-

²³⁴ Cfr. Martí Bufill, *op. cit.*, p. 425.

gún país o régimen político puede comprometer al legislador de mañana; pero existen vínculos más fuertes, aunque no sean jurídicos, que aseguran la estabilidad de las instituciones de alcance general y que condicionan la existencia misma de los pueblos.

La consideración de que la existencia de reservas «concede un halo de respetabilidad comercial y de rectitud actuarial»²³⁵, en ocasiones sigue sugiriendo la adopción de regímenes financieros de reparto atenuados, es decir, que no prevén el equilibrio de la gestión en cada ejercicio o grupo de ejercicios restringido, y que, por tanto, requieren la existencia de reservas, si bien de proporciones reducidas²³⁶. Pero, aunque reducidas, las reservas en un ordenamiento de seguridad social no son protegibles frente a las devaluaciones monetarias, resolviéndose, como hemos visto, en una mera ficción, consignada en libros contables, inoperante como realidad financiera. Esta ficción, además, producirá como resultado confundir a la opinión pública sobre el efectivo coste de la seguridad social con el transcurso del tiempo, así como sobre las relaciones reales entre el presupuesto de la seguridad social y el presupuesto general de la colectividad nacional.

Así pues, ha de concluirse que el mejor régimen financiero a adoptar para la seguridad social es aquél en virtud del cual, desde el inicio, las prestaciones se conceden a todos aquellos que se encuentran en condiciones de daño o necesidad socialmente aceptadas, cuyo costo global se encuentra cubierto, ejercicio por ejercicio, a través de los medios financieros que la colectividad aporta a tal fin. Frente a esta necesidad de cubrir anualmente el costo total de la seguridad social, que se entiende ha de concederse a través del reparto de la propia carga entre todos los miembros de la población en base a su propia capacidad contributiva, la colectividad se encontrará en las mejores condiciones posibles —mejores que un sistema de seguro social basado en la capitalización— de conocer las obligaciones que sobre ella pesan, así como para juzgar con sentido de responsabilidad las propuestas de variación de los beneficios con la consiguiente variación del gasto²³⁷.

163. Las consideraciones llevadas a cabo contra la adopción de sistemas de capitalización y la formación de reservas implícita

²³⁵ R. W. B. Clarke, en *Social Security*, ed. Robson, cit., p. 379.

²³⁶ Cfr. *Relazione Commissione riforma Prev. Soc.*, cit., p. 96.

²³⁷ Cfr. Meriam, Schlotterbeck y Maroney, *op. cit.*, p. 185.

en éstos se aplican sustancialmente también a la formación, a cargo de la gestión de la seguridad social, de una reserva que tenga naturaleza de *fondo de operación o de oscilación* (*Schawankungsfonds, contingency reserve*), aun siendo su función y naturaleza completamente diferente. La constitución de reservas técnicas o matemáticas es fruto de cálculos actuariales encaminados a prever necesidades futuras para las que se pretenden preparar medios de cobertura: por tanto, se encuentran destinadas a responder al supuesto en el que todo se desarrolla exactamente como se calculó; la constitución de un fondo de oscilación es una simple medida cautelar debida al hecho de que las previsiones actuariales, sobre todo si se limitan al ámbito de un único ejercicio, pueden no confirmarse en la realidad: se dirige, por tanto, a equilibrar las desviaciones del ejercicio medio que se ha calculado²³⁸. En realidad, también son ficticias estas reservas cautelares: consisten igualmente en compromisos que el Estado contrae consigo mismo y no en una efectiva acumulación de valores. Su creación se resuelve en la determinación del Estado de utilizar para la financiación del resto de sus actividades o para reducir la deuda pública que tiene con los privados los avances de gestión de la seguridad social y de financiar la propia gestión en caso de déficit con los propios excedentes del presupuesto general o con el recurso al préstamo. Así pues, la denominada reserva es un asiento contable, en el que la sumas entregadas a la seguridad social, pero no utilizadas en el ejercicio, se incorporan al haber de su propia gestión y en el debe del Tesoro, y en el que las sumas que el Estado transfiere a la gestión de la seguridad social en ejercicios posteriores que presenten déficit se adeudan a dicha gestión y se acreditan ante el Tesoro. Aun cuando no son necesarias, dado que la gestión de la seguridad social no es más que un capítulo del presupuesto del Estado y los movimientos de valores entre una y otro son solamente «*transactions entre la poche du veston et la poche du pantalon*», no obstante, las reservas cautelares a las que nos referimos pueden suponer un expediente útil a efectos de claridad de la gestión en su aspecto ordinario y extraordinario. Véase también *infra*, núms. 302-303.

Finalmente, pueden resultar necesarias medidas especiales de financiación en los primeros años tras la introducción de nuevas prestaciones de servicios o tras imprevistas ampliaciones en su

²³⁸ Cfr. U. Gobbi, *L'Assicurazione in gen.*, cit., p. 204; Durand, *op. cit.*, p. 342

concesión, para hacer frente a una mayor carga transitoria. En efecto, como se ha confirmado frecuentemente, apenas concedida la atención médica, farmacéutica, hospitalaria y similar, la utilización de la asistencia, como consecuencia de la improvisada transferencia de su coste del individuo a la colectividad, tiende a expandirse más allá de lo normal, hasta que, cesado el estímulo de origen psicológico, después de algunos años, llega la estabilización. En este caso se plantea un fenómeno inverso al de la formación de reservas: los primeros ejercicios vienen caracterizados por un déficit que luego va desapareciendo, más que por remanentes. No obstante, también en este caso, por encima de operaciones contables en virtud de las cuales el déficit puede parecer financiado a través de recursos extraordinarios, en realidad el presupuesto del Estado sostendrá ejercicio a ejercicio la carga efectiva determinada por las distribuciones verificadas.

§ 6. Los órganos y el principio de unidad

164. F) El principio de unidad afirma la exigencia de que la gestión de la seguridad social, en lugar de dividirse en tres entes distintos, se asuma por un único organismo apto para obligar y representar al conjunto de la colectividad nacional. Dicho principio deriva como consecuencia natural de la globalidad del objeto de la propia seguridad social, de la universalidad de su campo de aplicación y de la solidaridad entre todos los ciudadanos y entre las siguientes generaciones, que garantizan los medios de vida.

La yuxtaposición de ordenamientos diversos, independientes unos de otros, inspirados en principios diferentes y con fines particulares, resultaría incompatible con el concepto de seguridad social, que, más allá de los diferentes riesgos, contempla exclusivamente —o de forma especial— la consecuencia dañosa común, determinante socialmente de un desequilibrio entre necesidades y medios para satisfacerlas. Ante este objeto unitario y global resulta inconcebible una pluralidad de instituciones. La propia noción de seguridad social implica lógicamente la concentración de la autoridad, de la administración, de los medios financieros, de la responsabilidad, en un organismo único cuya competencia ha de ejercitarse sobre toda la nación²³⁹. Más bien, la realización de esta

²³⁹ Cfr. *Beveridge Report*, § 306; Lajugie, *op. cit.*, p. 39; Martí Bufill, *op. cit.*, p. 220; B.I.T., *Tendances de la séc. soc.*, cit., p. 33.

unidad puede considerarse²⁴⁰ el elemento esencial surgido como consecuencia de la evolución de la política social de todos los países en estos últimos años. Evidentemente, las consecuencias de la unificación jurídica, administrativa y financiera se muestran ventajosas también en el terreno práctico de la eficacia y de la economía, sin que ello vaya en detrimento del carácter ético-social de la actividad de la seguridad social.

En su momento señalamos (*supra*, Cap. VI, § 6) cómo el seguro social, además de dividirse en ramas independientes en relación con los diversos riesgos cubiertos, reparte su gestión de forma predominante entre un mayor número de entes aseguradores en relación con las categorías profesionales de los asegurados, por tipos de actividad llevada a cabo por sus empleadores, o por regiones, distrito o localidad. Esta situación se debe sobre todo a causas históricas, que han llevado al crecimiento del seguro social a través de sucesivas adiciones, sin posibilidad de globalidad, sistematicidad y simetría. Los inconvenientes de esta atomización de los organismos son conocidos: desintegración de la autoridad administrativa, derroche de capacidades personales y de medios técnicos y financieros, mayores costes, perjudiciales duplicaciones de esfuerzos, lagunas por falta de integración de competencias, inútiles complicaciones del sistema. Naturalmente, a estos inconvenientes se corresponden alteraciones, molestias, desilusiones y, con frecuencia, exasperación en los accidentados, enfermos, inválidos, ancianos, viudas, huérfanos, desempleados, frecuentemente enviados de una oficina a otra, constantemente obstaculizados en la consecución de sus derechos²⁴¹. Nótese aún que, en un conjunto de sistemas heterogéneos, cada adición que se quiera realizar crea

²⁴⁰ Pierre Laroque, *De l'assurance sociale à la sécurité sociale*, cit., p. 626.

²⁴¹ William A. Robson, profesor de administración pública en la Universidad de Londres, importante experto en problemas relativos al seguro y autor de numerosas y prestigiosas obras, no titubeó, en el momento de introducirse la seguridad social, al expresar este juicio sobre la anterior situación del seguro social en Gran Bretaña: «*This medley of authorities is as chaotic, illogical and inefficient as any thing which existed in the eighteenth or nineteenth centuries and which we now smile pityingly when we read an account by a novelist or historian. It is truly amazing that such a hotchpotch of authorities have been allowed to continue year after year without so much as a protest in Parliament. It apparently required a second World War to produce the mental activity in Westminster and Whitehall necessary to set on foot even an enquiry into the subject*» (*Social Security*, cit., pp. 35-36). Probablemente, similares constataciones se llevarán a cabo igualmente en otros países el día en que se pase a la unificación.