

# LA REFORMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ EN FRANCIA

POR MANUEL CORREA CARRASCO\*

**SUMARIO: I. Introducción.- II. El modelo francés de protección social de la vejez: 1. La estructura del sistema. 2. La financiación del sistema. 3. Los desequilibrios financieros.- III. La incidencia del "Plan Juppé" sobre el sistema de protección social de la vejez: 1. Medidas estructurales. 2. Medidas financieras. 3. Medidas institucionales.- IV. Conclusiones.**

## I. INTRODUCCIÓN

Como ocurre en el resto de países de nuestro entorno, la reforma de las pensiones en Francia se enmarca, de forma privilegiada, en un contexto político-económico caracterizado por la revisión generalizada de todos los mecanismos de protección social (1) apocalíptica con el descalabro financiero de los sistemas nacionales de Seguridad Social instaurados tras la Segunda Guerra Mundial, se convierte en el principal argumento para justificar la reforma en profundidad de estos modelos ya caducos, siendo las pensiones de jubilación la esfera donde se centran esencialmente los propósitos reformistas.

Ello no obstante, a nadie se le escapa el oportunismo latente en estas consignas, machaconamente repetidas por quienes, en realidad, ven una ocasión para dismantelar el Estado del Bienestar en aras de una supuesta, y paradójica, salvación in extremis de nuestro modelo actual de sociedad. Esto no quiere decir que las reformas no sean precisas. Parece evidente que debe existir un ajuste permanente entre la evolución económica y los sistemas de protección social (2). Predicar la inmutabilidad de los mecanismos protectores sería desconocer la interacción existente entre ambas esferas. A la postre, este inmovilismo

\* Doctor en Derecho y Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad Carlos III de Madrid).

(1) Sobre el tema v. el estudio comparado de BROCAS/DURIEZ/DURIN/WAHL *L'evolution des systèmes de protection sociale*, CIRAC-París, 1992.

(2) Este proceso de ajuste es especialmente significativo en aquellos sistemas en los que el Estado del Bienestar estaba más desarrollado (es ilustrativo al respecto el trabajo de BALLESTER PASTOR, "La reforma del sistema de pensiones en Suecia, o los nuevos límites del Estado de Bienestar", *RTSS* Oct.-Nov.1995, pág. 7: ss.). En relación con la experiencia española, v. CARPIO/DOMINGO: *Presente futuro de las pensiones en España*, EE-Madrid, 1996, pág. 109, donde se destaca al respecto, el valor del Pacto de Toledo, sobre todo, como punto de partida (sobre

sería el principal argumento para defender su desmantelamiento. En consecuencia, las reformas son necesarias para garantizar la coherencia, a lo largo del tiempo, entre el sistema económico y el sistema social (3). Pero ésta, y no otra, debe ser, precisamente, la finalidad de las reformas. Los cambios deben garantizar los procesos de ajuste, pero no desconocer la esencia de la protección social hasta el punto de ponerla en entredicho. En definitiva, se trataría de revisar críticamente el sistema de Seguridad Social prescindiendo de todo prejuicio sobre su viabilidad como tal. En otras palabras, la cuestión no es si los actuales sistemas de protección son o no viables y, de este modo, justificar en su caso su aniquilamiento, sino cuáles son las reformas que es preciso acometer para hacerlos viables sin hacer tabla rasa de la función que los define (4).

Hasta la fecha, sin embargo, el debate sobre la reforma de los modelos actuales de Seguridad Social no ha sido capaz de superar una especie de determinismo económico que, presentándose en su versión más fatalista, sirve de coartada para justificar cualquier medida de recorte de los sistemas de protección. En efecto, sea por los insoslayables imperativos de la globalización de la economía, sea por los, no menos enigmáticos, criterios de convergencia económica, siempre nos encontramos con argumentos favorables para revisión a la baja de los sistemas de protección social en Europa. Parece como si los gobiernos no tuviesen otra alternativa que seguir los dictados impuestos por los mercados económicos y financieros, es decir, como si no pudiesen traer a colación otras variables para valorar las decisiones a tomar en materia de protección social (5). Pero, si fuese así, lo que realmente sobraría en nuestra sociedad serían los políticos, que se convertirían en intermediarios prescindibles.

En materia de pensiones de jubilación, el aludido determinismo económico (6) viene acompañado, además, por el determinismo demográ-

las propuestas de reformas contenidas en este pacto, v. BLASCO LAHOZ: *La reforma de la Seguridad Social: El pacto de Toledo y su desarrollo*, TLB-Valencia, 1997).

- (3) Destacando las insuficiencias que en la actualidad presentan los mecanismos primitivos de protección social, DUPEYROUX/PRÉTOT: *Securité sociale* (9ª Ed.), Dalloz (Sirey), París, 1996, pág. 5 ss.
- (4) Sobre el tema, v. CHAUCHARD, "La Securité sociales et les droits de l'Homme", *DS.97*, pág. 48 ss.
- (5) Es significativo al respecto el problema de la financiación de la Seguridad Social. En efecto, tratándose de una discusión generalizada en el contexto europeo, el tema de las reformas en materia de financiación se abandona a la competencia de cada uno de los Estados miembros de la UE. A las instituciones comunitarias sólo quedan relegadas algunas competencias en materia de coordinación entre tablas de cotizaciones y, eso sí, la supervisión de las reformas financieras que se están llevando a cabo en cada uno de los países con el objeto de que no afecten al buen funcionamiento del mercado interior, a tenor de lo dispuesto en el art. 92 TUE (una crítica en este sentido, en CHASSARD/VENTURINI: "La dimension européenne de la protection sociale", *DS-95*, pág. 772 ss.).
- (6) Sobre las dificultades financieras de los sistemas de pensiones y el papel del poder político frente al respecto, v., en general, THOMPSON: "Principios de financiación de las pensiones de seguridad social", *RISS-3/96*, pág. 53 ss.

fico (7), lo que, sin duda, significa la incorporación de argumentos añadidos al catastrofismo que impregna al debate y, en consecuencia, para eludir cualquier discrepancia sobre la necesaria tendencia a la privatización de la protección de la vejez. Sin embargo, es preciso tener en cuenta la relación que existe entre el auge de los sistemas complementarios y el deterioro (inducido o no) de los sistemas obligatorios. De este modo, cualquiera que sea el modelo protector diseñado, en el ámbito de la jubilación se produce un hecho incontestable: toda disminución de la tasa de sustitución garantizada por los regímenes públicos obligatorios provoca un desarrollo de los sistemas de jubilación privados no obligatorios. Por ello, con independencia de las fórmulas de protección complementaria elegidas, el problema de base en cualquier experiencia práctica es el mismo: la desigualdad en la protección dispensada (8).

Los experimentos reformadores en Francia no podrían escapar de este determinismo ni de sus consecuencias, de ahí que las soluciones aportadas no difieran, a grandes rasgos, de las que se han proyectado o realizado en otros países europeos. En una valoración global de las mismas no se aprecian divergencias en lo que se refiere a los principios y líneas de actuación. Las diferencias al respecto son principalmente de matiz, y se explican por las peculiaridades que ha ido incorporando el modelo en el paulatino proceso de su formación. Pero esto no quiere decir que carezca de interés el estudio de las mismas. Más bien, todo lo contrario. En la medida en que supone la aplicación práctica de una serie de medidas de política social compartidas y asumidas, a nivel teórico, por todos los gobiernos europeos, el ensayo reformador francés proporciona, sin duda, elementos enriquecedores al debate que, alejado de todo dogmatismo fundamentalista, deberá incorporar ahora los datos incontestables de la experiencia.

Entre estos datos, no puede pasar inadvertida la respuesta de la sociedad francesa a la reducción de los niveles de protección social que se propugnaba con las reformas. Las movilizaciones del otoño del 1995, por una parte, y el reciente varapalo electoral a los conservadores, como protagonistas de aquéllas, suponen la resistencia al aludido determinismo económico y, sobre todo, a su uso como coartada por el gobierno para eludir responsabilidades, dando a entender que las reformas son inevitables por pertenecer a la naturaleza de las cosas. La victoria de la coalición de izquierdas en Francia y de los laboristas en ¿Francia? se deben, precisamente, al cuestionamiento por estos de las restrictivas políticas sociales, impuestas como inevitables para conseguir los criterios de convergencia por los gobiernos salientes. Su principal significado, sin caer en un excesivo optimismo, es que, al menos, suponen la ruptura del consenso sobre el determinismo económico que hasta entonces ha imperado en Europa,

(7) Un análisis al respecto en, BROCAS/DURIEZ/DURIN/WAHL, *op. cit.*, pág. 113 ss.

(8) VOLOVIHCT: "Faut-il cibler la protection sociale sur «veux-qui-en-ont-réelle-ment-besoin»?", *DS-95*, pág. 739.

donde las políticas sociales parecían venir impuestas por el dictamen de los mercados financieros (9).

En definitiva, una vez depuradas de los elementos propios del modelo, las conclusiones obtenidas acerca del proceso de reformas acometido en Francia podrán ser extrapoladas a los procesos reformadores iniciados en otros modelos afines y, singularmente, al nuestro. La utilidad de su estudio es, en consecuencia, manifiesta.

Para evitar las distorsiones que se producirían con extrapolaciones acrílicas, es preciso, por tanto, conocer las peculiaridades del modelo francés (2). De ahí que, de forma preliminar, convenga dar unas pinceladas sobre el modo en el que se estructura la protección de la vejez en dicho modelo, otorgando especial importancia a los mecanismos de financiación y a su diversificación en atención de la naturaleza de la protección proporcionada. Sólo así estaremos en disposición de analizar el contenido del llamado "Plan Juppé" (3), en tanto que culminación, al menos desde un punto de vista programático, de las líneas de tendencia que describían el proceso reformador iniciado por los anteriores gobiernos conservadores. También será enriquecedor, por último, analizar la proyección normativa de los principios y medidas contenidas en el plan de reformas, así como los efectos de las mismas sobre la realidad. De todo ello se extraerán las conclusiones (4) pertinentes sobre el alcance de la reforma, en general, destacando aquellas líneas de actuación donde los avances reformadores han sido más notables y aquellos otros en los que, por diversas razones, se ha tenido que dar marcha atrás en el propósito reformador.

## II. EL MODELO FRANCÉS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ

### 1. La estructura del sistema

La protección de la vejez en Francia se concreta en una serie de prestaciones, dinerarias o en especie, articuladas en torno a dos niveles: el asistencial y el contributivo.

(9) En este sentido, V. NAVARRO, "En contra del determinismo económico", *EL País*, 18 de julio de 1997. Para este autor ello provocaba un evidente empobrecimiento de la democracia, fenómeno que se caracteriza por el hecho de que "los mercados financieros y los bancos centrales que fijan los intereses son ahora los generales en una guerra que lleva 20 años y que en teoría se justifica como necesaria para controlar la inflación pero en la práctica vacía al Gobierno de su poder y empobrece la democracia. Temerosos de incrementar los impuestos y aterrados de asustar a los mercados de bonos y seguridades, los políticos se han vendido a los financieros en las batallas por el presupuesto y las políticas fiscales, con el consiguiente deterioro de la protección social" (Editorial de *The Washington Post* de 10 de diciembre de 1995) (ib.).

### A) El nivel asistencial

Este nivel, como es sabido, garantiza la percepción de unos ingresos mínimos a personas mayores sin recursos. El reconocimiento del derecho a un subsidio (*allocation*) hace abstracción de toda cotización anterior. Sólo está supeditado, entre otros requisitos (10), a la acreditación por el beneficiario de no alcanzar un determinado nivel de ingresos (11). La inexistencia de cotizaciones de referencia trae consigo que la prestación consista en una cantidad fija o uniforme.

Dentro de este nivel no contributivo se reconocen una serie de prestaciones de diversa índole que podemos clasificar del siguiente modo:

a) Subsidios de base (*allocations de base*).— Se trata de prestaciones dinerarias de escasa cuantía que tienen como objetivo satisfacer las necesidades más elementales de la personas mayores. En algunos casos, el cumplimiento de requisitos adicionales otorga el derecho a determinadas mejoras de la prestación básica. Dentro de este grupo se distinguen tres tipos de subsidios:

1.— Subsidio para los viejos trabajadores (ATVS).— Se le otorga a aquellos trabajadores que no han cotizado a la Seguridad Social por razones ajenas a su voluntad. Esta ayuda está supeditada al cumplimiento de un requisito temporal: 15 años de trabajo asalariado en un periodo de 50 años, o 25 años a lo largo de su vida profesional. La cuantía de la prestación (que sirve de referencia para la concesión de ciertas ayudas suplementarias) consiste en una cantidad fija revisada anualmente (para 1996, se ha fijado un importe de 16.943 F).

2.— Subsidio para las amas de casa.— Se le reconoce a aquellas mujeres (cónyuges, viudas o divorciadas) de trabajadores que cumplan determinados requisitos (número de hijos, sin medios de subsistencia suficientes y beneficiarios de un régimen de la seguridad social). Su cuantía es la misma que en el supuesto anterior.

3.— Subsidio para los cónyuges viudos.— Se le reconoce a aquellas personas viudas que no tengan derecho a prestaciones contributivas (12). Se concreta en una prestación en especie, consistente en asistencia vitalicia para las viudas mayores de 55 años de los beneficiarios del ATVS; y en una prestación económica para los viudos o viudas cuyo cónyuge cumpliera todas las condiciones previstas para tener derecho al ATVS excepto la edad.

b) Subsidio suplementario del Fondo Nacional de Solidaridad (FNS).— Se establece para compensar la escasa cuantía de las pensiones mínimas del nivel

(10) En concreto, estos requisitos hacen referencia a la edad mínima para tener derecho al subsidio por vejez: 65 años (o 60 en caso de incapacidad). También se tiene en cuenta el dato de la nacionalidad: sólo franceses o nacionales de la Unión Europea (salvo convenios bilaterales con terceros países).

(11) Para 1996 el tope quedó establecido en 41.692 F (73.028 F en caso de matrimonio).

(12) Por ejemplo, a una "pensión de reversión", v. infra, 2.2.2.

contributivo y los subsidios de base del nivel no contributivo (13). El FNS es un organismo creado ex profeso en 1956 para financiar este tipo de ayudas suplementarias. Su percepción se condiciona a que la pensión o subsidio no supere un determinado mínimo cuantitativo (el mismo que da derecho a un subsidio de base). La cantidad de este subsidio varía en función del estado civil del beneficiario (para 1996 la cantidad estipulada es de 39.142 F y de 23.764 F, para casados y no casados, respectivamente).

#### B) El nivel contributivo (14).

En este nivel, al configurarse la prestación como una contrapartida de las cotizaciones realizadas, rige el principio de proporcionalidad. Además del trabajador jubilado (pensión de retraite), los beneficiarios de la pensión son el cónyuge viudo (pensión de réversion) y las amas de casa (15).

Desde su establecimiento en 1945, las pensiones de jubilación se han caracterizado por su escasa cuantía. En efecto, a pesar de que las reformas introducidas por la ley de 31/12/71 propiciaron una mejora respecto de los niveles hasta entonces vigentes, el hecho de que en ningún caso la pensión máxima (*pension "à taux plein"*) superase el 50% de la base reguladora, ha propiciado la existencia, junto al "régimen legal", de "régimenes complementarios" de jubilación.

En síntesis, el panorama actual de la jubilación en Francia respondería a un sistema estratificado en tres niveles superpuestos en el que la cuantía total de la prestación puede incrementarse de forma progresiva. Dichos niveles son los siguientes:

##### a) Régimen "legal".

Constituye el que podemos denominar nivel básico. Además de ser obligatorio para todo trabajador por cuenta ajena, se caracteriza por dispensar prestaciones económicas de escasa cuantía (50% de la base reguladora (16) en el mejor de los casos (17)).

- (13) De esta forma, para uno y otro nivel, el llamado "minimun de vieillesse" está compuesto por la suma del mínimo legal en cada caso y el subsidio suplementario.
- (14) Nos referimos únicamente a las previsiones contenidas al respecto en el marco del Régimen General, habida cuenta el carácter ilustrativo de la presente descripción.
- (15) Supeditada a determinados requisitos, el sistema francés establece la afiliación obligatoria al Régimen General de este colectivo (v. leyes de 03/01/72 y de 12/07/77).
- (16) La base reguladora está constituida por el salario anual medio de los 10 mejores años. En la actualidad, sin embargo, nos encontramos ante un período transitorio en el que se va incrementando progresivamente el número de años de referencia hasta llegar a los 25 en el año 2008. De ahí que, para 1996, se tengan en cuenta ya los 13 mejores años.
- (17) Es decir, acreditando 153 trimestres cotizados (38,25 años), incluyendo a tales efectos, los períodos correspondientes a situaciones asimiladas al alta (enfer-

##### b) Régimenes "complementarios".

A pesar de que el régimen legal ha venido contemplando medidas como el establecimiento de mínimos anuales de pensión (18) o de mejoras de la cuantía total de la pensión en determinados supuestos (cargas familiares o necesidad de asistencia por tercero), la prestación devengada no podría considerarse propiamente como una verdadera renta de sustitución. Esta falta de cobertura de la pensión legal que caracteriza al sistema francés ha traído consigo la generalización, primero, y el definitivo afianzamiento, en la actualidad, de los llamados "régimenes complementarios".

Muestra de esta consolidación ha sido su establecimiento con carácter obligatorio a partir de 1972. En concreto, ha sido la ley de 29/12/72 la que ha instaurado de forma obligatoria (19) la necesidad de establecer un régimen complementario de pensiones capaz de asegurar, para todo trabajador, un complemento mínimo de la cuantía fijada por el régimen legal (20).

La principal peculiaridad de estos regímenes (que comparte con el conjunto de los llamados "régimenes de previsión") (21) se encuentra en que su establecimiento se remite a la negociación colectiva. En consecuencia, serán los convenios colectivos (de sector, empresa o rama) los encargados de llevar a cabo la puesta en marcha de estos sistemas complementarios de jubilación.

El régimen jurídico-legal en este aspecto queda circunscrito a dar cobertura a una práctica que venía siendo habitual desde 1947: la conclusión de acuerdos entre empresarios y sindicatos para la mejora de la exigua protección que dispensaba el sistema legal (22).

Pero ello no quiere decir, sin embargo, que los poderes públicos hagan dejación de su responsabilidad en lo que se refiere al despliegue de una (necesaria, por otra parte) función de tutela y control, principalmente sobre las instituciones de gestión (de carácter paritario), cuya constitución, siendo obligatoria, está supeditada a la preceptiva autorización administrativa (*agrément*).

medad, maternidad, desempleo indemnizado, etc.). Al igual que ocurría con la determinación de la base reguladora, el período de carencia exigido para tener derecho al máximo de pensión (50% BR) está sometido a una etapa transitoria en el que se produce una ampliación progresiva del mismo. De este modo, si en el año 1994 se exigían 150 trimestres cotizados (37,5 años), en el año 2003 habrán de acreditarse a tales efectos 160 trimestres.

- (18) Para el año 1996, la cantidad de 3.172,34 F (para pensiones calculadas sobre la base de 153 trimestres cotizados).
- (19) En todo caso, con anterioridad a esta norma, su creación (o modificación), a pesar de ser libre y voluntaria, estaba sometida a la aprobación de los poderes públicos. a tenor de lo dispuesto en la Ord. de 4/10/45.
- (20) En la actualidad, el régimen jurídico de estos mecanismos de aseguramiento complementarios se encuentra, tras su adaptación a las prescripciones comunitarias propiciadas por las leyes de 31/12/89 y de 8/08/94, en los arts. L-911-1 ss. del CSS.
- (21) Que cubren contingencias tales como enfermedad, invalidez, muerte o accidentes.
- (22) De ahí que se hable de la opción del legislador por la "exteriorización" de los regímenes complementarios (DUPEYROUX: *Droit de la sécurité sociale* (12<sup>a</sup> Ed.), Dalloz, París, 1993; pág. 751).

En la actualidad el sistema de protección complementaria está polarizado en torno a dos grandes grupos de regímenes (23).

En primer lugar, el correspondiente a los llamados "cuadros", en funcionamiento desde 1947 y puesto en marcha por la Asociación General de Instituciones de Jubilación de Cuadros (AGIRC). El número de cotizantes a este régimen se eleva en la actualidad a 2.800.000, dando cobertura a 1.465.751 jubilaciones.

En segundo lugar, el resto de los trabajadores (*non-cadres*), están amparados por una pluralidad de regímenes complementarios (46) federados, desde 1961, en la Asociación de Regímenes de Jubilación Complementaria (ARRCO). La importancia de este sistema de protección es manifiesta si tenemos en cuenta su alcance cuantitativo: 14.300.000 cotizantes y 7.879.000 pensionistas en la actualidad.

En definitiva, se puede afirmar que esta gestión interprofesional de la jubilación complementaria (24), encauzada a través de la negociación colectiva, constituye una de las peculiaridades más significativas del sistema francés de pensiones. Tanto es así que no encuentra parangón en ninguna otra experiencia europea, bien porque se trate de sistemas donde la protección complementaria permanece totalmente al margen del Estado (caso de Italia y España), bien porque, donde existen, su ámbito es la empresa o sector de actividad (caso de Alemania, Holanda o Reino Unido), careciendo, por tanto, de esa proyección, a nivel nacional, de cobertura generalizada de segundo grado (25). Ha sido precisamente para garantizar esta generalización (y sin que ello vaya en detrimento del protagonismo de la negociación colectiva y, consecuentemente, del carácter interprofesional de estos sistemas de protección), para lo que ha intervenido el Estado mediante la extensión de los acuerdos colectivos (26) sobre la materia a aquellos sectores no cubiertos inicialmente por ellos (27).

(23) También es preciso aludir, no obstante, y a pesar de su carácter marginal, el régimen complementario de jubilación instaurado, vía reglamentaria, para los agentes públicos "no titulares" (auxiliares, contratados) que están sometidos al régimen general y no se benefician del sistema de pensiones civiles y militares. Es el denominado *IRCANTEC*.

(24) Si bien es preciso constatar la colaboración de las compañías de seguro con las cajas que gestionan el ARRCO y el AGIRC, lo que se concreta, por ejemplo, en el uso de las redes comerciales de aquéllas. En todo caso, a pesar de esta estrecha colaboración, el fin lucrativo de estos organismos de gestión está excluido.

(25) Lo que confiere a estos sistemas "profesionales" un carácter de "régimen de base bis", en la medida en que realmente suponen una extensión del régimen general (REYNAUD, "Les fonds de pension et l'avenir des retraites en France", *DS-95*, pág. 805).

(26) V. arts. L. 911 y 921 CSS.

(27) Sobre las peculiaridades de este tipo de extensión de los acuerdos colectivos de jubilación, v. BARTHÉLÉMY, "Les spécificités de l'élargissement des accords collectifs de retraite et de prévoyance", *DS-97*, pág. 298 ss.

c) Regímenes "sobrecomplementarios" o "suplementarios".

Un tercer nivel de protección que puede aparecer superpuesto a los anteriores es el que viene representado por los llamados regímenes "sobrecomplementarios" o "suplementarios", denominación que denota, a diferencia del nivel anterior, que se trata de propiciar mejoras añadidas a prestaciones que, en sí mismas, ya se consideran suficientes. En efecto, una vez garantizado un determinado nivel de suficiencia de ingresos mediante la configuración de los regímenes complementarios como obligatorios, la diferencia entre la prestación acumulada (pensión básica + pensión complementaria) y la que sería propiamente una renta de sustitución puede ser acortada mediante la constitución, normalmente, a nivel de empresa, de regímenes individuales o colectivos de aseguramiento.

Se trata, por tanto, de mecanismos privados y voluntarios de mejora de pensiones que se arbitran, además, para favorecer el ahorro de aquellos trabajadores con un cierto nivel retributivo.

Sin embargo, a diferencia de otros países, en Francia la articulación en la práctica de estos mecanismos aseguratorios (básicamente, a través de la constitución de Planes y Fondos de Pensiones) no han tenido mucha relevancia (28). Se prevé, no obstante, un mayor protagonismo en el futuro habida cuenta de la tendencia a la potenciación legal de los mismos (29).

## 2. La financiación del sistema

Dentro del sistema francés de Seguridad Social, la importancia relativa del conjunto de prestaciones ligadas a la jubilación es evidente: el 40,5% del conjunto de las prestaciones sociales en 1981 y el 41,1% en 1993. Entre ellas, sin embargo, las prestaciones por vejez condicionadas a la carencia de recursos ("*minimum vieillesse*"), tienen un peso cada vez más reducido: del 4,9% del total de las prestaciones ligadas a la vejez en 1981 al 2,1% en 1993 (30). De este modo, parece claro que en el ámbito de la protección de la vejez, las prestaciones obedecen cada vez más a una lógica contributiva, lo que, por otra parte, es una de

(28) Sobre las razones de este hecho y sobre las dificultades que proyecta de cara a una posible armonización al respecto a nivel comunitario, v. MICHAS BEGUERIE "Régimes privés de retraites complémentaires. Essai de comparaison des systèmes allemand, anglais et français dans une perspective communautaire", *DS-96*, pág. 519 ss.

(29) Precisamente el pasado 15 de enero se ha aprobado una ley que pretende impulsar los Planes y Fondos de Pensiones a través de la exención fiscal de las cantidades aportadas a los mismos. Esta medida, sin embargo, cuenta con el rechazo de los sindicatos (v. El país de 15/01/97) que estiman que estos mecanismos asegurados afectarán negativamente a la financiación del sistema público de pensiones y además, contribuye a cuestionar, aún más, la viabilidad de una anticipación de la edad de jubilación a los 55 años (petición unánime de los trabajadores franceses tras el éxito reciente de los transportistas).

(30) Estos datos, en VOLOVITCH, art. cit., pág. 739 ss.

las características que han marcado tradicionalmente al modelo francés de protección social, sustentado básicamente en las cotizaciones sociales (31).

De este modo, los distintos regímenes en los que se desglosa el sistema han tenido como uno de sus objetivos prioritarios el mantenimiento de la autonomía financiera. Asimismo, esta autosuficiencia se ha venido predicando de cada una de las "ramas" (*branches*) o grupos de contingencias protegidas. En la actualidad, a pesar de las reformas estructurales acometidas en el sistema (principalmente, la de 1967), tal pretensión se mantiene incólume.

Ello no obstante, la progresiva universalización de la Seguridad Social a través de la introducción y extensión de las prestaciones no contributivas, sean en especie (asistencia sanitaria), sean dinerarias (subsidios), ha traído consigo un replanteamiento de la financiación del sistema. Parece evidente que la redefinición en sus fines que ha experimentado la Seguridad Social provoca un desequilibrio financiero en el sistema que sólo puede ser soslayado mediante la correlativa ampliación de las fuentes de financiación (32).

La discusión no es meramente teórica. En los últimos tiempos se han introducido paulatinamente mecanismos de financiación de naturaleza impositiva que, sin poner en discusión la naturaleza "profesional" del sistema, ha matizado ligeramente la esencialidad de la financiación por cotizaciones.

Esta línea de tendencia se aprecia también en la financiación de los diversos regímenes arbitrados para la protección de la vejez, si bien, como es obvio, se aprecia más nítidamente en el nivel no contributivo.

1.— La financiación en el nivel no contributivo. Las prestaciones no contributivas, en dinero o en especie, se financian con cargo al FSV (*Fonds de Solidarité Vieillesse*), organismo público creado por Ley nº 93.936, de 22/07/93, y en funcionamiento desde principios de 1994 (33). Su misión no es la de gestionar las prestaciones, sino, únicamente, la de distribuir, conforme a reglas estrictamente establecidas, los recursos que recibe entre los diferentes regímenes (34). En la actualidad, el FSV se ha convertido en uno de los pilares del

(31) Tanto es así que, en el contexto europeo, el sistema de seguridad social francés es el que menos hace recurso a los impuestos (en este sentido, v. LAGRAVE, art. cit., pág. 505).

(32) Una valoración sobre las diferentes posibilidades al respecto, en GONZÁLEZ RABANAL: *La reforma financiera de la Seguridad Social*, Montecorvo, Madrid, 1988; y, LÓPEZ GARCÍA (Comp.): *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, MTSS-Madrid, 1987.

(33) La puesta en marcha de este mecanismo de financiación fue la primera aplicación práctica de la reforma anunciada por Bérégovoy en abril de 1992 que contemplaba, además, la existencia de una medida similar para la protección por enfermedad. La creación del FSV se llevó a cabo, ya por el gobierno de Balladur, mediante la asunción por la ministra Veil (con pequeñas modificaciones), del proyecto de ley inicial presentado por Teulade en la anterior legislatura.

(34) Esta limitación del papel asignado al FSV, sólo referido a la vertiente financiera del sistema, evita distorsiones funcionales en la organización de las distintas cajas, por lo que debe ser valorada positivamente (así, LAGRAVE. "Assurance et solidarité dans la Sécurité sociale", *DS-96*, pág. 505).

sistema de protección de la vejez en Francia, ampliando progresivamente su campo de aplicación desde su creación (35). Ello ha supuesto, sin duda, una modificación fundamental en el sistema general de financiación de los regímenes de jubilación de base (36).

En este sentido es preciso señalar que, tanto los gastos generados por los subsidios de base o la mejora de pensiones por cargas familiares, como la convalidación de los períodos de alta asimilada (desempleo indemnizado, prejubilaciones, maternidad (37) y los subsidios suplementarios del FNS (38) son asumidos financieramente por este organismo administrativo (39). Aparte de estos gastos "permanentes", todos ellos relacionados con el nivel asistencial en el marco de la protección por vejez, el FSV también asume, de forma excepcional y transitoria, el gasto que supone la devolución de la deuda contraída por esta rama de Seguridad social frente al Estado (40).

A su vez, los canales de financiación que provén de recursos al FSV son dos. Por un lado, la mayor parte de esos recursos se detraen a través de la llamada *Contribution Sociale Généralisée* (CSG). Por otro lado, aunque en menor medida, el FSV se financia a través de impuestos afectados (sobre el alcohol y ciertas bebidas no alcohólicas). Por su importancia, merece la pena detenerse en el examen de la CSG.

La CSG nace como consecuencia de la toma de conciencia progresiva sobre la inadecuación de la existencia de un sistema de financiación que, a

(35) Lo que, sin duda, ha supuesto un incremento notable de su presupuesto, cifrado en un 15,6% entre los años 1995 y 1996 (datos suministrados por el propio director del FSV, CHADELAT, "Le Fonds de solidarité vieillesse: au coeur du dispositif de réforme de la protection sociale", *DS-96*, pág. 261).

(36) Destacando este hecho, CHADELAT, art. cit., pág. 263-264, que trae a colación los datos que confirman el impacto de los FSV sobre la financiación de las pensiones de jubilación de base.

(37) Estas partidas de gastos fueron introducidas con posterioridad a la creación del FSV (suponiendo, por tanto, una extensión objetiva de sus competencias originarias), tanto por la ley de presupuestos para 1995 (L. nº 94-1162 de 29 de diciembre de 1994; art. 79), como por la ley nº 95-116 de 4 de febrero (art. 67). En la actualidad, estas modificaciones están recogidas en los arts L.322.3 y R 351-12 del CSS. Por otra parte, en la misma línea flexibilizadora de los requisitos para obtener derecho a pensión de jubilación, la ley nº 95-5 de 3 de enero de 1995 (desarrollada por el decreto nº 95-643, de 9 de mayo) establece que el FSV sufragará los gastos derivados de la reducción del período de carencia necesario para tener derecho a la pensión máxima por parte de los antiguos combatientes de África del Norte.

(38) Ilustrativo de los vaivenes, propios en épocas de cambios, que está experimentando la organización financiera del sistema francés es el caso del FNS. En efecto, el FNS se financiaba en sus orígenes por impuestos (afectados). Posteriormente (ord. de 30/12/58), pasó a financiarse por cotizaciones (en el marco del Régimen General). Finalmente esta carga ha sido progresivamente reasumida por el Estado. En la actualidad, es el FSV el que se encarga de su financiación.

(39) V. al respecto, lo dispuesto en el art. L. 135-1 CSS

(40) Lo que suponía a 31 de diciembre de 1993 un montante de 110.000 millones de francos.

pesar de estar basado exclusivamente en las cotizaciones sociales, debía afrontar la carga de los gastos, progresivamente mayores, de un sistema de protección cada vez más universalista. Lo coherente, desde un punto de vista estrictamente teleológico, y lo necesario, desde un punto de vista estrictamente contable, era acudir a instrumentos de financiación típicamente impositivos. En definitiva, parecía evidente que los recursos necesarios para atender esta exigencias de "solidaridad nacional" deberían detraerse con medidas fiscales.

De este modo, la introducción de la CSG por la ley de presupuestos de 1991 supuso el primer paso importante en la modificación de la estructura financiera de la Seguridad Social francesa que, hasta entonces, tenía en la cotización social el medio casi exclusivo de allegar recursos al sistema (41).

La CSG se caracteriza por ser un impuesto (no una "cotización") (42) que grava el conjunto de ingresos fiscales (del trabajo, profesionales, del patrimonio, etc.) mediante un tipo uniforme de carácter proporcional (no progresivo) (43). No todos los ingresos obtenidos por la CSG van a parar al FSV. Casi la mitad de los mismos están afectados al pago de subsidios familiares y gestionados por la CNAF (44).

2.— En lo que se refiere al nivel contributivo, el mantenimiento del principio de correspondencia entre aportaciones y prestaciones es una constante en los distintos regímenes de protección.

a) En el régimen legal, las cotizaciones de empresarios y trabajadores constituyen el sistema ordinario de financiación. Las cotizaciones por vejez se calculan sobre salarios topados. El tipo de cotización ha sido modificado tras la instauración de la CSG (45), que, además, ha provocado la introducción de un mecanismo más complejo para el cálculo de las cotizaciones a satisfacer por trabajadores y empresarios. En la actualidad, se establece, por un lado, un tipo de cotización del 14,75% que comparten empresarios (8,20%) y trabajadores (6,55%); por otro lado, como añadido, se fija un tipo de cotización (1,6%) a cargo en exclusiva del empresario que se calcula sobre el salario íntegro (46).

La gestión de los fondos se lleva a cabo por la *Caisse Nationale de l'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés* (CNAVTS) a través del sistema de

(41) Una valoración positiva de esta evolución hacia la "racionalidad" y la "equidad" del sistema de financiación de la Seguridad Social, en DUPEYROUX: "1945-1995: quelle solidarité?", *DS-95*, pág. 715 ss. (esp., pág. 717).

(42) La discusión sobre la naturaleza jurídica de la CSG fue zanjada en su día por el *Conseil Constitutionnel* (D. 90/285 DC, de 28/12/90): era evidente que se trataba de "une imposition de toutes natures" ex art. 34 de la Constitution.

(43) El tipo de gravamen se estableció inicialmente en un 1,1%. Posteriormente, tras la ley de 1/07/93, se ha fijado en un 2,4%.

(44) *Caisse Nationale des Allocations Familiales*.

(45) Anteriormente era de un 15,8% (8,20% a cargo del empresario y 7,60% a cargo del trabajador).

(46) Este plus de contribución empresarial ha sido compensado con una reducción en los tipos de cotización previstos para las prestaciones familiares.

reparto que, a pesar de que en la actualidad presente algunas disfuncionalidades, constituye sin duda el método más generalizado en los sistemas públicos de pensiones.

b) Los regímenes complementarios se financian directamente por cotizaciones realizadas por empresarios y trabajadores que, además, gestionan los fondos, mediante el sistema de reparto, a través de instituciones paritarias. A diferencia del régimen legal o básico, sin embargo, el cálculo de las cotizaciones y de las prestaciones se hace a través de un sistema algo más complejo. La detracción de fondos se efectúa a través de un tipo de cotización distinto para cada uno de los regímenes, si bien se ha previsto una progresiva unificación que se hará efectiva en el año 1999 (47). El reparto de la carga entre empresario y trabajador oscila entre el 60/40 y el 50/50 en función del nivel salarial.

Las prestaciones se calculan, no en base de los trimestres cotizados (como ocurría en el régimen legal), sino teniendo en cuenta el número de "puntos" (*points*) acumulados, variable dependiente tanto de las cotizaciones efectuadas como del "salario de referencia" (*saiaire de référence*).

Gestionados mediante el sistema de reparto, la viabilidad futura de estos regímenes, al igual que el legal, está condicionada a la evolución, nada halagüeña, de los datos demográficos y económicos.

c) Los regímenes "sobrecomplementarios" o "suplementarios" se revelan (al menos, desde el discurso oficial) como una de las posibles soluciones para resolver los problemas de cobertura que pueden provocar los desequilibrios financieros de los regímenes legal y complementarios.

Los planes y fondos de pensiones, financiados mediante aportaciones de los trabajadores y/o de los empresarios y gestionados mediante el sistema de capitalización, aparecen como la panacea ante los problemas actuales y futuros del sistema de pensiones francés.

Los topes máximos fijados recientemente para los regímenes complementarios (48) favorecen el protagonismo creciente de estos regímenes de previsión voluntarios. En relación con los niveles salariales vigentes en el momento de la jubilación, la tasa de cobertura media que ofrece el sistema de pensiones obligatorio (básico + complementario) se sitúa en un 70%. Si tenemos en cuenta que dicha tasa es inversamente proporcional al nivel salarial que se viniera

(47) A partir de este año, la pluralidad de regímenes que componen el ARRCO tendrán un tipo único obligatorio del 6%, para un nivel salarial inferior a los topes de cotización del régimen legal; a partir del año 2005 para las empresas actuales y del 2000 para las de nueva creación, la tasa será de un 16% para niveles salariales superiores a dicho tope. Para los "cuadros", integrados en el régimen AGIRC, a partir de 1999 se aplicará un tipo único del 16% para la parte del salario que supera el tope legal; para la parte comprendida dentro de ese tope, el tipo de cotización es de un 6% que, además, se ingresa en el régimen ARRCO.

(48) Acuerdos de 10/02/93 (ARRCO) y de 09/02/94 (AGIRC).

disfrutando, este tipo de sistemas de ahorro/previsión cuenta con bastante atractivos para los trabajadores de altos ingresos, que ven en ellos el modo de que la pensión final se convierta en una auténtica renta de sustitución.

Sin embargo, el papel de estos mecanismos de jubilación voluntaria en el sistema francés ha sido bastante reducido, limitándose a jugar ese rol de renta de sustitución para trabajadores con salarios altos. Este carácter marginal, consecuencia directa de la importancia del nivel complementario y de su carácter obligatorio y generalizado (49), quizás pueda explicar la escasa atención del legislador en su regulación. En todo caso, no lo justifica. De este modo, hasta fechas recientes, su instauración y funcionamiento se ha realizado al margen de una reglamentación específica y sin ningún tipo de control por parte del Estado (50). Sólo mediante la Ley de 08/08/94, sobre *instituciones de jubilación suplementaria*, se ha puesto de manifiesto un decidido empeño en poner ciertas limitaciones a la proliferación de este tipo de técnicas aseguratorias, sobre todo, en lo que se refiere a la necesidad de establecer garantías de prefianciación de los fondos (51).

En cualquier caso, hasta las últimas reformas (realizadas en desarrollo del Plan Juppé y plasmadas en la reciente L. de 14/01/97), este tipo de mecanismos de previsión se ha venido concretando en dos modalidades diferentes que, en términos generales, serían dos subespecies de mejoras voluntarias.

En primer lugar, los regímenes llamados de "*prestations définies*" ("prestaciones definidas") o "*retraite chapeau*" (52), constituidos en el seno de la empresa y financiados exclusivamente por el empresario, que se caracterizan por asegurar al trabajador que su pensión va a cubrir un determinado porcentaje de las rentas salariales que viniera disfrutando. En otras palabras, lo que este régimen aporta es la diferencia entre la tasa de cobertura proporcionada por los regímenes obligatorios y la garantizada (53).

En segundo lugar, los denominados regímenes de "*cotisations définies*" ("aportaciones definidas") (54), en los cuales el empresario sólo se compromete a aportar un determinado tipo de cotización, sin asegurar un montante de pres-

(49) Lo que, como hemos visto, es una de las principales peculiaridades del sistema francés (v. *ut supra*).

(50) Lo que constituye un hecho insólito a tenor de la experiencia comparada y, por ello, una de las peculiaridades del sistema francés (en este sentido, v. REYNAUD, art. cit., pág. 805).

(51) Se trata de una medida ciertamente importante, si tenemos en cuenta que el llamado "pasivo social" (es decir, el montante total de compromisos de jubilación sin provisión de fondos), asciende en Francia a varios cientos de miles de millones de francos (sobre el tema, v. CHARPENTIER, art. cit., pág. 172).

(52) Como mecanismo asegurador, su establecimiento se hace al amparo del art. 39 del CGI (Code général des impôts).

(53) El inconveniente que presenta este sistema es que los derechos sobre la percepción garantizada se pierden si el trabajador abandona la empresa antes de llegar a la jubilación.

(54) Establecidos, en esta ocasión, al amparo de lo dispuesto en el art. 83 del CGI.

tación determinado. En estos casos, se prevé la posibilidad de que el trabajador también efectúe aportaciones.

Las últimas reformas en la materia apuestan claramente por la potenciación de este tipo de sistemas al introducir, como incentivo, las exenciones fiscales a las aportaciones que se hagan a los planes y fondos de pensiones (55). Además, otra novedad se refiere a la gestión de esos fondos, permitiéndose la entrada de las entidades de seguros.

### 3. Los desequilibrios financieros

#### A) Causas

En términos generales, las causas de los desequilibrios financieros que afectan de forma crónica al sistema francés de Seguridad Social no son diversos de los que están presentes en otras experiencias comparadas (56).

El *décalage* entre el ritmo de crecimiento de los gastos, debido a la progresiva ampliación (objetiva y subjetiva) de la acción protectora, y el limitado incremento de los ingresos para hacerles frente ha provocado la necesidad de un replanteamiento de la organización financiera del mismo, y ello, tanto en lo que se refiere al modelo de financiación como a las modalidades de gestión.

En lo que se refiere a la protección de la vejez, coexisten causas específicas que acentúan el mencionado desequilibrio. A pesar de la idoneidad comparativa del sistema de reparto frente al de capitalización (e, incluso, de la inviabilidad técnica de una eventual sustitución), el sistema de reparto conlleva implícitamente una serie de inconvenientes. Fundamentalmente, son destacables determinados defectos que se derivan, precisamente, de lo que constituye una de sus indiscutibles virtudes: la solidaridad interprofesional. En efecto, como se sabe, esta solidaridad hace al sistema demasiado tributario de las eventuales reducciones del número de miembros que contribuyen al sostenimiento del mismo, sobre todo si tenemos en cuenta que la relación entre activos e inactivos no es constante y, en todo caso, no soporta determinado niveles de tensión.

De este modo, no sólo la decreciente evolución demográfica a largo plazo, sino la creciente tasa de desempleo actual, han llevado al sistema a una situación donde el equilibrio financiero se hace insostenible.

En lo que se refiere a la evolución demográfica (57), el período 2005-2015 es presentado como el momento de ruptura y crisis de los sistemas de jubila-

(55) Lo que no estaba previsto en la aludida Ley de 08/08/94.

(56) Como ha señalado COUDREAU ("Le jugement par les chiffres", *DS-96*, pág. 853), este desequilibrio actual se debe a la herencia del pasado donde en un contexto de rápido crecimiento económico, iban de la mano progreso social e inflación. Para este autor, tomando el ejemplo de Francia, el objetivo de controlar la inflación se encuentra ahora con el obstáculo de unos mecanismos de gestión y de financiación obsoletos e inadaptados a esos nuevos objetivos.

(57) Para ZAIDMAN (art. cit., pág. 727), el contexto demográfico constituirá uno de los mayores retos con los que tendrán que enfrentarse el sistema de protección social en el futuro inmediato. En parecidos términos, BRIET, "Retraites: réflexions sur 2015 et au-delà", *DS-95*, pág. 797 ss.

ción existentes. Sin embargo, como se ha apuntado, ello se debe a un cierto sobredimensionamiento de la influencia del dato demográfico en materia de pensiones (58). A pesar de todo, las proyecciones demográficas para el 2040 muestran una rápida degradación de la ratio: pasará de 0,31 en 1990 a 0,43 en 2015 y a 0,63 en 2040 (59). Es decir, en esta fecha habrá 6 personas en edad de jubilación por cada 10 personas en edad de trabajar (el doble que en 1990).

El problema del desempleo, de cuyo carácter estructural no hay ya ninguna duda, también incide de forma notable (como no podría ser de otra manera) en la financiación del sistema de pensiones francés (60). La falta de ingresos que supone, unido al incremento del nivel de gastos por esta causa, son elementos que provocan importantes déficits en el sistema, sin que por otra parte, por el aludido carácter estructural del problema, se perfilen visos de solución, al menos, sin renunciar a la solidaridad como principio definidor de la Seguridad Social. En definitiva, la solidaridad intergeneracional, base del sistema, quiebra en la medida en que no es posible asegurar una relación óptima entre cotizaciones y jubilaciones.

Por otra parte, también conectado con el problema del desempleo y con su carácter estructural, se ha criticado el uso desmedido de las bonificaciones y exenciones en la cotización como medida de fomento del empleo, lo que, por el esfuerzo financiero que presupone, repercute directamente y de manera progresivamente más acusada en el nivel de recursos del sistema.

Finalmente, no hay que olvidar, como han denunciado los sindicatos, las transferencias de cargas, sin compensación alguna, desde el Estado al régimen general de Seguridad Social (61).

Todas estas causas han afectado de forma notable al equilibrio financiero del sistema (62) y han traído consigo que, al cabo de los años, el déficit crónico de la Seguridad Social sea el responsable del incremento de los impuestos en relación con el PIB (del 15,8% en 1975 al 21,8% en 1994) (63). Por lo demás,

(58) En este sentido, v. BRIET, art. cit., pág. 797, que pone de manifiesto como existen otros elementos que juegan, a favor y en contra, del cumplimiento de esas expectativas. Para este autor, la evolución de la ratio tradicional de dependencia (población mayor de 60 años/población de 15 a 59 años) no es decisivo. Como factores determinantes (aunque poco conocidos) tendremos, además, la tasa de actividad, la tasa de desempleo, los flujos migratorios, el crecimiento económico, las preferencias individuales y colectivas sobre las nuevas formas del reparto del trabajo y de la renta en relación con el ciclo vital (ib., pág. 799).

(59) El libro blanco de 1991 era más optimista, ya que preveía para esta fecha un 0,55.

(60) Fruto, en cierta medida, de los impactos de la política económica desarrollada por el propio Gobierno, y que han supuesto una disminución importante de los ingresos (así, BLONDEL, art. cit., pág. 244).

(61) En concreto, v. las consideraciones al respecto del Secretario General de Force Ouvrier (FO), M. BLONDEL en art. cit., pág. 244).

(62) En definitiva, se ha puesto de manifiesto la "esencial incapacidad del sistema para controlar la evolución de sus gastos en un período de crecimiento ralentizado" (ZAIDMAN: "Les grands questions", DS-95, pág. 723).

(63) Datos aportados por RUELLAN, art. cit., pág. 718.

este progresivo endeudamiento va claramente en contra de los criterios de convergencia económica europea que, como es sabido, impone un límite del 3% del PIB al conjunto del déficit público.

A pesar de que las medidas estructurales que se han venido adoptando han reducido las tensiones hasta mediados del próximo decenio, eso no significa que hayan desaparecido las potenciales necesidades de financiación de esta rama. Su gestión separada, en aplicación del principio de separación de riesgos, se adivinaba bastante delicada de cara al futuro, de ahí que el proceso de reformas se haya iniciado desde hace algún tiempo, siendo el llamado "Plan Juppé" la culminación y ratificación de anteriores líneas de tendencia.

### B) Las líneas de reforma previas al "Plan Juppé"

Teniendo como objetivo último el restablecimiento del equilibrio financiero del sistema de pensiones, es preciso hacer mención a una serie de medidas de reforma adoptadas en los últimos años que, aunque diversas, son indicativas de una línea de tendencia dirigida, en general, a reducir los altos costes de los sistemas de protección social.

A tenor de las causas de la crisis, parecía conveniente definir las diferentes opciones posibles en materia de financiación y de gestión con capacidad para preservar al mejor nivel la llamada "equidad intergeneracional". Entre esas diversas opciones, dos grandes líneas de actuación se han ido perfilando poco a poco como las claves de bóveda de lo que, posteriormente, integraría el "Plan Juppé".

Por un lado, en un intento de dotar de coherencia al sistema, aparece como una constante en los últimos tiempos la separación, a efectos financieros, del nivel asistencial y del contributivo, lo que no era una tarea fácil, habida cuenta de la maraña causada por el entrecruzamiento entre niveles de protección y financiación de las diversas prestaciones. La protección de la vejez, como hemos apuntado, siendo un caso paradigmático al respecto, sólo era uno de los ejemplos más notables, pero no el único.

Por otro lado, una segunda línea directriz venía marcada por el progresivo afianzamiento de la protección complementaria y, de forma especial, por los sistemas de aseguramiento voluntarios que podríamos denominar "de tercer nivel" (es decir, por encima de los dos obligatorios: nivel básico + nivel complementario). El auge de estos sistemas de protección, especialmente relevante en materia de jubilaciones, marca un punto de inflexión en el sistema francés de protección social, donde tradicionalmente habían tenido poca importancia debido, sin duda, al nivel de cobertura proporcionado por los regímenes complementarios obligatorios (64). Tanto es así que, como veremos, el desarrollo de la protección complementaria constituye uno de los aspectos que

(64) El primero de los fondos de pensiones fue el PREFON, régimen suplementario de los funcionarios públicos instaurado en 1967 (v. CHARPENTIER, art. cit., pág. 172).

mayor proyección social y jurídica han tenido en Francia, afectando de forma notable al diseño tradicional del sistema francés de pensiones. Ello ha provocado un interesante debate, a nivel conceptual y a nivel práctico, sobre las condiciones y límites que deben regir la integración en el conjunto del sistema de esta diversidad de mecanismos de protección de naturaleza privada.

De forma resumida, examinaremos, por tanto, cómo se han ido consolidando progresivamente estas dos líneas apuntadas, en la medida en que resultan esenciales para comprender las reformas proyectadas y practicadas sobre el sistema francés de protección social y, en especial, sobre el sistema de pensiones.

a) Como hemos señalado, un conjunto de medidas importantes han tenido como objetivo prioritario la separación financiera entre la protección dispensada por el sistema contributivo (*assurance*) y la que se confiere por el asistencial (*solidarité*) (65). En principio, parece que profundizar en esta distinción no iría en contra del espíritu de las normas constituyentes del sistema francés de Seguridad Social (en concreto, de la Ord. de 4/10/45). Estas normas, a pesar de instaurar un sistema de matiz claramente contributivo y profesionalizado, preveía una extensión progresiva de la Seguridad Social a toda la población, trabajadora o no.

Ejemplos significativos de la extensión de la Seguridad Social hacia zonas de "no trabajo" han sido, por un lado, la generalización de las ayudas familiares a partir del año 1978: para tener derecho a esas ayudas sólo se requería demostrar la condición de residente, con lo cual se prescindía del dato de la vinculación de las mismas a la actividad profesional; y, por otro lado, de forma más específica, la instauración del llamado "*minimum vieillesse*" (66), que supone la generalización de la protección por vejez a toda la población (67).

Solventada la cuestión a nivel de principios, el debate se ha centrado en determinar cuál sería el reparto pertinente entre uno y otro nivel (*assurance/solidarité*) (68).

Para responder a esta pregunta, sin embargo, habría que atender de forma preliminar a las tres funciones tradicionales del sistema: "aseguradora" (mutualización del riesgo), de "aplazamiento" (que garantiza una transferencia entre las generaciones) y de "redistribución" (desde el momento en que la contribución

(65) En general, sobre este tema y su actualidad en el debate sobre la Seguridad Social en Francia, v. BELORGEY: "Logique de l'assurance, logique de la solidarité", *DS-95*, pág. 731 ss.; también, LAGRAVE: "Assurance et solidarité dans la Sécurité sociale", *DS-96*, pág. 502 ss. Por su parte, destacando el uso eufemístico del término "solidaridad" para hacer referencia al nivel asistencial de protección, v. VOLOVICHT, art. cit., pág. 740.

(66) V. ut supra, 2.1.

(67) Como ha señalado RUELLAN (art. cit., pág. 720), esta evolución ha conducido a la configuración de una Seguridad Social del "ciudadano" y no exclusivamente del "trabajador".

(68) ZAIDMAN, art. cit., pág. 728-729.

no es calculada en función de la inclusión en un clase de riesgos, sino en función de las capacidades contributivas de cada uno). Pero, al mismo tiempo, no podría eludirse el dato de la evolución hacia la universalización que se observa en la actualidad (69).

Desglosando la línea evolutiva que ha seguido este proceso de separación, tenemos los siguientes hitos:

En primer lugar, en el llamado *Libro Blanco sobre las pensiones* de M. Rocard (1991), donde se plantea ampliamente y por vez primera (aunque de forma tímida y sin conexión con la cuestión del desequilibrio financiero) el problema de la disociación de lo contributivo y lo no contributivo dentro del sistema de protección de la vejez.

Posteriormente, hay que destacar la declaración política, más incisiva, de M. Béregovoy (8/abril/92), en la que afirma su intención de abordar una reforma de gran alcance: la distinción nítida entre las llamadas "funciones de la solidaridad nacional" (es decir, de índole asistencial), asumidas por el Estado, y las "funciones de aseguramiento colectivo" (o sea, de naturaleza contributiva), asumidas por la Seguridad Social.

Un paso más en este proceso lo dio Chirac, para quien la idea aludida fue tomando cuerpo a través de la posibilidad de crear un amplio fondo de solidaridad que asumiera de forma transversal la protección de tres riesgos (vejez, enfermedad y prestaciones familiares), sin que ello supusiera tocar el tema de la gestión de las cajas. Esta solución tendría indudables ventajas, en la medida en que, de forma simultánea, aligeraría las cotizaciones sobre el trabajo y conservaría las prerrogativas de los sujetos sociales, celosos ante una posible pérdida de protagonismo en la gestión del sistema.

Por último, como veremos, será Juppé el que, en su plan de reformas (declaración de política general de 23/05/95), retome la idea de la división entre los gastos de solidaridad (asistenciales), que deben ser asumidos por el Estado y financiados por impuestos, y los gastos de aseguramiento (contributivos) que deben estar gestionados por los sujetos sociales y financiados por las cotizaciones de empresarios y trabajadores.

De forma paralela y complementaria a esta línea de evolución descrita, claramente dirigida a hacer efectiva la separación absoluta entre los dos sistemas de protección, se han adoptado medidas que afianzaban, desde el punto de vista financiero, la tendencia diversificadora apuntada. Entre ellas destaca el recurso progresivo a la fiscalización, concretado en el revolucionario ejemplo de la CSG (70).

Con independencia de la idoneidad de este mecanismo (71), en particular, y de la importancia relativa de la fiscalización en la financiación del sistema de

(69) Sobre las consecuencias de estos datos para la complejidad del debate, v. ZAIDMAN, art. cit., pág. 728.

(70) Sobre la naturaleza y funciones de este mecanismo recaudatorio, v. ut supra.

(71) Una crítica, sin embargo, al sobredimensionamiento de este mecanismo financiero, en ZAIDMAN, art. cit., pág. 724.

Seguridad Social (72), lo cierto es que las medidas adoptadas en este sentido son congruentes con la propugnada separación de niveles. Su alcance, en última instancia, dependerá del peso que vayan adquiriendo lo contributivo y lo asistencial en el diseño futuro del sistema. En cualquier caso, no obstante, lo cierto es que las repercusiones de este diseño no sólo tendrán reflejo en el plano financiero, sino también, de forma señalada, en el institucional.

En efecto, la progresiva clarificación de la línea que separa lo contributivo y lo asistencial, unido a la magnitud del presupuesto global del sistema, serían argumentos suficientes para justificar que el Parlamento, en tanto que órgano institucional representativo del interés general (no sólo profesional), pudiera pronunciarse sobre las cuentas de la Seguridad Social y sobre las condiciones sobre las que debería asentarse su equilibrio financiero, algo que, tradicionalmente le ha sido sustraído por el protagonismo asumido por los interlocutores sociales en la gestión y control de ingresos y gastos (73). Por otra parte, la creciente imbricación entre las políticas económicas, sociales, fiscales, sanitarias, constituiría un argumento añadido para, más que justificar, estimar conveniente una participación más incisiva del Parlamento en las decisiones concernientes a la financiación de la Seguridad Social.

En cualquier caso, una valoración global de los efectos de las medidas adoptadas al respecto arroja las siguientes conclusiones. En primer lugar, hay que partir de la base de que en la actualidad no existe una separación nítida entre una y otra esfera, en la medida en que, como hemos visto, el Estado financia, con cargo al nivel asistencial, el pago de cotizaciones por jubilación (nivel contributivo) de determinados colectivos en dificultades (parados, por ejemplo). Por otra parte, se constata el hecho de que la evolución de las prestaciones de base en uno y otro nivel (contributivo y asistencial) demuestra que la separación, desde el punto de vista financiero, entre uno y otro nivel ha ido en

(72) Como señala BÉBÉAR ("Protection sociale et charges sociales: pour un changement radical du système", *DS-95*, pág. 735), el hecho de que el sistema obligatorio de pensiones repose el principio de solidaridad intergeneracional ("nosotros pagamos por nuestros ascendentes y esperamos que nuestros descendentes paguen por nosotros"), no significa que ésta deba reposar necesariamente sobre las rentas del trabajo. Por eso este autor propone una solución, ciertamente radical, que consistiría en la instauración de la llamada "jubilación universal", de la misma cuantía para todos los ciudadanos y financiada mediante impuestos sobre el conjunto de las rentas (lo que justificaría el control parlamentario), abriendo la posibilidad de que pueda completarse por sistemas de jubilación voluntaria basados en el ahorro individual. De esta forma, no se trasladaría al futuro incierto, el pago de una pensión que se devenga en la actualidad; en otras palabras, no cargaríamos a nuestros hijos de deudas que no sabemos si van a poder asumir, en la medida en que ello dependerá de que puedan tener un trabajo, y un nivel retributivo, con capacidad para sostener financieramente al sistema.

(73) De este modo, es ilustrativo el hecho de que el Parlamento, hasta ahora, sólo se venía pronunciando sobre unos 200.000 millones del total del presupuesto de la Seguridad Social, cifrado en 1,8 billones de francos (estos datos, en RUELLAN, art. cit., pág. 721).

claro perjuicio de las de carácter asistencial (74). Por último, también se ha puesto de manifiesto que el recurso a la fiscalización no tiene que ir acompañado necesariamente de una separación entre prestaciones contributivas y prestaciones asistenciales (este era el caso, por ejemplo, de la primera versión de la CSG, la que se ha venido a llamar *CSG Rocard*) (75).

b) Una segunda línea de tendencia que venía manifestándose con cierta intensidad a lo largo de estos últimos años y que, como en el caso de la anterior, encontrará un espaldarazo decisivo en el programa de reformas contenido en el "Plan Juppé", será la descrita por la progresivo auge de la protección suplementaria (o complementaria, en sentido estricto).

En efecto, en el marco del desarrollo creciente de toda la protección complementaria (en sentido amplio), palpable desde los años ochenta e incentivado recientemente por la ley de 8 de agosto de 1994 (76), no sólo en el importante campo de las jubilaciones, sino en otros, no menos importantes, como el de la sanidad, los sistemas suplementarios de pensiones han ido adquiriendo un cierto protagonismo no exento de recelos, habida cuenta de sus repercusiones para el conjunto del sistema de protección social.

Desde esta perspectiva, no se trata en ningún caso de recelos infundados, sino de peligros reales o latentes. Entre otros no menos relevantes, destaca el hecho de que la competencia sobre la que se asientan los regímenes privados de protección degeneren en una selección de riesgos (77), impone la necesidad de fijar contornos jurídicos al libre juego de este pujante mercado.

En efecto, más allá de soluciones parciales (78) y de carácter coyuntural, la trascendencia del desarrollo de la protección complementaria (principalmente, en materia de jubilación, pero también en otros ámbitos) requiere la elaboración de un marco jurídico global donde se perfilen aspectos tan importantes como los límites respecto del sistema obligatorio (básico + complementario), niveles y mecanismos de complementariedad con éste, controles específicos a articular, participación en la gestión de los trabajadores, garantías de solvencia de los fondos, etc.

(74) En este sentido, se ha puesto de relieve cómo, habiendo partido de una situación de paridad en 1984, en la actualidad, la cuantía de las contributivas representan el doble que las asistenciales (VOLOVICHCT. art. cit., pág. 740).

(75) VOLOVICHCT, art. cit., pág. 743.

(76) Un comentario sobre el contenido de esta ley en LAIGRE, "Les institutions de retraite complémentaire et leurs fédérations après la loi du 8 août 1994", *DS-95*, pág. 314.

(77) Sobre el problema de la "selección de riesgos", v. también, BROCAS/HADOLPH, "Monopole o concurrence en matière de protection sociale", *DS-95*, pág. 748 (esp., pág. 749-750).

(78) Por ejemplo, para evitar la selección de riesgos, dos soluciones pueden barajarse: por un lado, la prohibición de la selección de los riesgos y, por otro lado, la compensación del coste de la no selección por ventajas equivalentes (de naturaleza fiscal, normalmente). Sobre el tema, v. LENOIR: "Protection complémentaire: les dangers du développement concurrentiel", *DS-95*, pág. 753 ss.; también, BROCAS/HADOLPH, art. cit., pág. 750.

Por otra parte, y de forma preliminar, debería llevarse a cabo una labor de delimitación conceptual con el objeto de distinguir entre las actividades de protección complementaria propiamente dichas de las de simple aseguramiento privado. En este ámbito, la intervención de instancias comunitarias al efecto se ha valorado como la más adecuada (79), habida cuenta de las exigencias de uniformidad que el tráfico jurídico impone y la necesidad de anticiparse con soluciones unívocas a gran parte de la potencial conflictividad (previsible, por otra parte) que supone la falta de uniformidad en la materia entre los diferentes estados europeos.

En cualquier caso, el debate en Francia sobre el papel que habrían de jugar los fondos y planes de pensiones se ha venido centrando en la cuestión de si existe o no, entre los regímenes obligatorios (base + complementario) y los sistemas de ahorro individual, un lugar para estos nuevos mecanismos de protección ligados a la actividad profesional. O, desde otra perspectiva, haciendo abstracción el debate sobre la admisibilidad del sistema de capitalización, la cuestión se centraría en determinar el papel a desempeñar por el tradicional sistema de reparto. En efecto, aunque en ningún caso se plantee su sustitución (y precisamente por ello, es decir, porque no se configuran como modelos alternativos), la concurrencia de ambos exige que se clarifique el lugar del tradicional en el futuro y, por ello, es preciso que sea definido el nivel de pensión que, como mínimo, se le debe garantizar necesariamente a todo jubilado (80).

Así, por una parte, valorando las ventajas que supone la introducción de mecanismos con capacidad para afrontar los problemas derivados de los crecientes costes financieros de las pensiones de jubilación, la admisibilidad de los mismos no ofrecería lugar a dudas (81). Aparte de la insostenibilidad del sistema tradicional en sus parámetros actuales (discutible, por derivarse de un determinismo acético), como argumentos favorables para defender su implantación generalizada se han destacado, tanto su idoneidad para garantizar un determinado nivel de prestaciones (ante la imposibilidad de que el sistema obligatorio pueda asumir la carga financiera de esta garantía), como el hecho de que, de forma indirecta, favorece el ahorro y, consecuentemente, las inversiones (82). Todo ello, justificaría que, en aras de su potenciación, se contem-

(79) Y ello, a pesar de que el "derecho de los contratos" sea competencia de los Estados (LENOIR, art. cit., pág. 757).

(80) CHARPENTIER: art. cit., pág. 173.

(81) V., en este sentido, REYNAUD: "Les fonds de pension et l'avenir des retraites en France", *DS-95*; pág. 801 ss. (esp., pág. 805 ss.; también, CHARPENTIER: "Fonds de pension: l'état du dossier", *DS-96*, pág. 166 ss.

(82) Sobre el carácter multidimensional de los planos de pensiones, v. CHARPENTIER (art. cit., pág. 173). Para este autor, las ventajas de la potenciación de los fondos de pensiones pueden valorarse desde tres perspectivas, en la medida en que suponen: 1.- Poner en marcha un tercer nivel de pensiones. 2.- Procurar fondos propios a las empresas (ventaja que no está muy clara, habida cuenta del riesgo que supone y su incompatibilidad con la seguridad exigida a este tipo de fondos). 3.- Dinamizar la plaza financiera de París.

plaran medidas tales como deducciones fiscales, cuyo efecto principal sería, únicamente, el de provocar transferencias de ahorro, habida cuenta del nivel de ahorro ya existente en Francia.

Entre sus principales inconvenientes, sin embargo, no era posible eludir la menor solidaridad que representan estos sistemas de protección y, como principal efecto inducido, la (más que) posible detracción de recursos del sistema público que conllevaría su desarrollo progresivo. Por otra parte, hay que tener en cuenta los efectos perniciosos de la depreciación monetaria, que provoca que los fondos, especialmente susceptibles a estas variables, puedan resultar erosionados de forma considerable.

En cualquier caso, como había sido señalado por los especialistas (83), en el contexto actual del sistema francés, no se consideraba que fuera una dirección correcta el hacer bascular la protección social, en general, y la de la vejez, en particular, sobre mecanismos de aseguramiento privado, y ello por dos razones.

En primer lugar, porque tal intento supondría demandar un alto esfuerzo financiero a los activos, ya que, de forma simultánea, deberían asegurar la financiación actual de las jubilaciones ya devengadas y aprovisionar su propio sistema de jubilación por capitalización.

En segundo lugar, porque ello significaría atribuir una superioridad incontestable a los sistemas por capitalización, lo que, tratándose de una hipótesis no demostrada, no es más que un mero prejuicio. Hay que tener en cuenta que, como se sabe, a pesar de que son menos dependientes del dato demográfico que los sistemas por reparto, los sistemas de capitalización son muy sensibles a la inflación y a los riesgos de quiebra, por lo que presuponen la existencia de un contexto económico favorable y, principalmente, unos mercados financieros estables. Por otra parte, como se ha señalado, su puesta en marcha, sin más, plantearía problemas que harían preciso la intervención del poder público con el fin de que no se produjera carencias de aseguramiento y la selección de riesgos.

Con todo, los proyectos normativos para poner en marcha este tipo de mecanismos de protección se habían caracterizado por la indeterminación del modelo y por el hecho de que sólo recogían algunos de los aspectos susceptibles de regulación, ni siquiera los más relevantes. Así, en la proposición de ley de J. Barrot, de julio de 1994, se hacía una especie de *colage* entre elementos integrantes del modelo alemán y del modelo inglés (84), donde, como únicos aspectos a destacar, se encontraban, por un lado, la tendencia a un cierto deslizamiento desde los sistemas de "prestaciones definidas" a o de "cotizaciones definidas", sin que, por otra parte, se aclarase qué tipo de gestión resultaría más idónea (la externa o la interna), o qué tipos de fondos había que potenciar de forma especial (empresa, sector) (85).

(83) V., por todos, ZAIDMAN, art. cit., pág. 727.

(84) Lo que, como críticamente se ha señalado, suponía, en definitiva, "conciliar lo inconciliable" (CHARPENTIER, art. cit., pág. 174).

(85) Una valoración sobre la importancia de estas cuestiones, en CHARPENTIER, art. cit., pág. 172.

c) Junto a las anteriores líneas de tendencia, directrices que van paulatinamente cambiando el modelo de protección social, nos encontramos en los últimos tiempos con una serie de medidas que, de alguna manera, suponen un complemento necesario para reafirmar determinadas decisiones de materia de política social.

Nos estamos refiriendo a una serie de tentativas de reforma en materia de pensiones, de matiz claramente regresivo, que se venían percibiendo desde el final de la pasada década y que han culminado en la Ley de 27 de julio de 1993 (desarrollada por el Decreto de 27/08/93) que ha programado una drástica reducción del acceso a las pensiones de jubilación (86), lo que, por otra parte, se inscribe dentro de un contexto de reducción generalizada de las prestaciones frente a todos los riesgos.

Como se ha señalado, las reformas en este sentido se han concretado en una serie de medidas encaminadas, al margen de cualquier otra consideración, al restablecimiento del equilibrio financiero en el sistema de pensiones del régimen general (87).

### III. LA INCIDENCIA DEL "PLAN JUPPÉ" SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ

La consolidación progresiva de las líneas de reforma apuntadas dejaban poco margen a medidas revolucionarias en la materia. Por ello, el programa de reformas contenido en el denominado "Plan Juppé" puede ser calificado de continuista en relación al proceso de reformas iniciado en estos últimos años y, cuyas líneas esenciales se han descrito anteriormente.

En efecto, a pesar del tono grandilocuente que caracteriza a su contenido, el "Plan Juppé" no supera esa visión unilateral y esencialmente economicista con que suelen abordarse los problemas relativos a la protección social. De este modo, más allá de una retórica declaración de principios, poco quedaba en ese contenido que tuviese la virtualidad suficiente como para traducirse en medidas efectivas de cambio del sistema (88).

En cualquier caso, de la intervención del ex-primer ministro, A. Juppé, en la Asamblea Nacional el día 15/11/95, se deducen una serie de principios y

(86) Una valoración sobre el contenido de esta reforma, v. RUELLAN, "Retraites: l'impossible réforme est-elle achevée?", *DS-93*, pág. 911 ss.

(87) Estas medidas son, entre otras, las siguientes: 1.- Aumento progresivo del período de cálculo del salario de referencia (base de cálculo o base reguladora), llegando finalmente al salario medio anual de los 25 mejores años. 2.- Aumento progresivo del período de carencia (de 150 a 160 trimestres, estableciendo un período transitorio). 3.- Ajuste de las pensiones a las previsiones sobre el índice de precios.

(88) Es destacable, en todo caso, el encomiable intento de racionalización de la sanidad, ámbito donde se proyecta gran parte del contenido del programa reformador, y donde, de forma más inmediata, se han puesto en funcionamiento medidas concretas de desarrollo (p. ej., las contenidas en la Ord. de 24 de abril de 1996).

objetivos que, de forma directa o indirecta, tenían como finalidad introducir cambios en el sistema que atajaran, de algún modo, el problema financiero, especialmente acuciante en el ámbito de las pensiones de jubilación. De este modo, con independencia de los objetivos declarados expresamente, todas las reformas proyectadas, sean de índole institucional (en aras de "reforzar la legitimidad del sistema") o estructural ("reorganización del sistema"), aparte de las estrictamente financieras ("restablecimiento del equilibrio financiero"), se dirigen a resolver, desde diferentes planos, la crisis económica del sistema y, por extensión, dar solución al problema del desempleo (que aparece, una vez más, como coartada para justificar reformas sociales que, paradójicamente, suelen acentuarlo).

El contenido del Plan, por tanto, se va a concretar en una serie de medidas encaminadas a hacer efectivos los objetivos marcados. Estas medidas son de diversa índole: estructurales (universalización de la asistencia sanitaria, reforma hospitalaria, ordenación de los regímenes especiales, potenciación de la protección complementaria voluntaria), financieras (separación entre los ámbitos asistencial y contributivo, sometimiento del impuesto de prestaciones familiares al contexto de una reforma del conjunto de la fiscalidad de los ingresos), coronadas por una reforma institucional de cierta envergadura, pues suponía la revisión de la Constitución con el fin de asegurar la competencia del Parlamento en la determinación del equilibrio del sistema.

#### 1. Medidas estructurales

En primer término, en el "Plan Juppé" se recogen un cúmulo de medidas estructurales que tienen como objetivo dotar de racionalidad al sistema y simplificar la gestión del mismo, pasos previos para poder encarar satisfactoriamente el fin último de restablecer el equilibrio financiero (del sistema, en general, y de cada una de las ramas y regímenes, en particular). Las necesidades de reestructuración eran especialmente perentorias en lo que se refiere al sistema sanitario, de ahí que el grueso de las medidas propuestas se refieran a este ámbito. Pero también parecía evidente que la progresiva generalización de la protección social (especialmente significativa en materia de vejez) debería encontrar reflejo en una reordenación del reparto de responsabilidades gestoras. Sin embargo, un excesivo celo en la preservación de la autonomía de la cajas en la gestión de las prestaciones y el cuestionamiento de la necesidad de que la apuntada evolución tuviera que conllevar cambios estructurales, han sido argumentos suficientes para paralizar las reformas en este terreno que, finalmente, no han tomado cuerpo en medidas concretas.

Desde otra perspectiva, en lo que se refiere al diseño de sistema de prestaciones, concretamente, en materia de jubilación el plan contempla una serie de medidas específicas. En efecto, con el objetivo grandilocuente de "hacer progresar la igualdad ante la jubilación", el gobierno se compromete a:

1.— Mantener los umbrales de las pensiones en todos los regímenes de jubilación.

2.— Favorecer, de cara al futuro, la implantación de un sistema de ahorro-jubilación, por encima de los regímenes de base y de los regímenes complementarios.

3.— Reformar los regímenes especiales de jubilación.

Para todo ello, se había previsto la creación de una comisión con el fin de elaborar, en el plazo de cuatro meses, las propuestas pertinentes para hacer efectivas estas orientaciones.

Sea cual fuere el trabajo desarrollado por esta comisión, así como los obstáculos, más o menos salvables, que pudiera haberse encontrado, lo cierto es que, atendiendo a su resultado, el desarrollo de los puntos de reforma mencionados ha sido bastante pobre. Este desarrollo se ha concretado, principalmente, en la promulgación en fechas recientes de una ley sobre fondos y planes de pensiones.

Sin embargo, en el otro punto susceptible de desarrollo concreto, la reforma de los regímenes especiales, no se han constatado progresos relevantes. En principio se establecieron dos vías de reforma:

a) Concretar las medidas necesarias para reequilibrar estos regímenes. Entre ellas, ampliar de 37,5 años a 40 años el período de carencia para tener derecho a una pensión de jubilación del 100% ("a *taux plein*"). Se trataba, en suma, de un intento de armonizar, a la baja, los distintos regímenes especiales (89).

b) Prever la creación de una caja de pensiones para el régimen especial de los funcionarios del Estado, como existe para los funcionarios locales, con el fin de proporcionar transparencia al sistema.

Pero las reticencias corporativistas a cualquier cambio que pudiera suponer un cuestionamiento de las expectativas creadas y, además, las complejas técnicas de financiación de estos regímenes (principalmente el de funcionarios, donde esta financiación se basa en una serie de cotizaciones "ficticias" y donde el papel de la financiación externa, a modo de compensaciones y de contribuciones públicas, es esencial) (90).

De las reformas estructurales contenidas en el plan la que, sin duda, ha alcanzado mayor concreción ha sido la que propugnaba un mayor desarrollo de la protección complementaria de carácter privado. La aprobación reciente de la ley reguladora de los planes de ahorro-jubilación (Ley nº 97-277 de 25/03/97, J.O. de 26/03/97), es la prueba más palpable de ello.

Sin embargo, el retraso en la aprobación de la ley (a pesar de que, como reconocía el propio Juppé en la exposición de su plan, se trataba de un tema bastante maduro respecto del cual ya existían algunas proposiciones de ley en discusión) muestra el complejo nudo de problemas que era preciso resolver para llegar a soluciones concretas. Como se traslucía de los términos por los

(89) Sobre el tema, v. BLONDEL, art. cit., pág. 243.

(90) Sobre el tema, v., críticamente, LANGLOIS: "Les dupes des régimes spéciaux", *DS-97*, pág. 380 ss.

que venía discurriendo el debate sobre el tema en los últimos años, la discusión no sólo se refería a los aspectos técnicos o aplicativos. Sin menoscabo de esta serie de cuestiones, de trascendencia notable (91), el debate se centraba, de forma preliminar, en los principios.

En efecto, siendo evidentes y previsibles las enormes repercusiones que, para el sistema de Seguridad Social en su conjunto, pueden tener la instauración y el desarrollo de estos mecanismos de protección voluntaria, parecía lógico cuestionarse su viabilidad jurídica y su compatibilidad con los principios sobre los que se asienta aquel sistema. En definitiva, habría que plantearse el inevitable problema de si la protección social debe enmarcarse en un modelo monopolista, de carácter esencialmente público, o, por el contrario, es admisible, sin renuncia a la tradicional responsabilidad pública en la materia, la existencia de un modelo concurrencial donde tengan cabida estos regímenes privados de protección.

En todo caso, con independencia de la soluciones técnicas que se adoptaran (de cuya depuración, no obstante, dependería la concurrencia equilibrada de ambos sistemas), lo que sí parecía evidente es que no podría plantearse el tema de la protección complementaria de forma aislada, es decir, sin el referente obligado del sistema público de pensiones. En este sentido, desde un primer momento se puso de manifiesto la necesidad de un tratamiento global de la cuestión, donde los problemas, fueran de la índole que fueran (técnicos o de principio), habrían de insertarse en un marco contextual único con capacidad para que se apreciaran adecuadamente todas sus dimensiones.

En el sistema francés, donde la protección complementaria, en sentido estricto, abarca un importante espectro dentro del sistema de pensiones, y cuya naturaleza, por su carácter obligatorio y generalizado, se asemeja más a la propia de un sistema "cuasi-público", las necesidades anteriormente señaladas se hacen irrenunciables. Parecía evidente, por tanto, que toda discusión sobre la instauración generalizada de los fondos y planes de pensiones debería hacerse en el marco de una reforma global de la protección complementaria, entendida en sentido amplio, es decir, donde inevitablemente aparezcan conectados los sistemas complementarios obligatorios y los voluntarios. Y ello, fundamentalmente, por la mayor susceptibilidad de los primeros frente a los peligros de un desarrollo descontrolado de los segundos, con el agravante de que sólo aquéllos garantizan un nivel de cobertura adecuado.

(91) Tal es el caso, por ejemplo, de la cuestión de las garantías exigibles a los promotores, la articulación de la participación de los trabajadores, los tipos de fondos, etc. Otros aspectos técnicos de importancia se refieren a la delimitación conceptual entre sistemas de previsión similares. En este sentido, es fundamental el establecer claramente las diferencias entre "operación de jubilación" y "operación de ahorro", habida cuenta de sus notables repercusiones prácticas; entre ellas, evitar la vulneración de las leyes de competencia comunitarias, como se ha puesto de manifiesto recientemente con el asunto "Coreva". Sobre este tema, v. LAIGRE: "L'intrusion du droit communautaire de la concurrence dans le champ de la protection sociale. (À propos de l'arrêt Coreva, CJCE 16 novembre 1995)", *DS-96*, pág. 82 ss.

Como ha sido puesto de manifiesto (92), la cuestión debería ser contemplada desde dos perspectivas.

1.— Desde un plano estrictamente económico, había que tener en cuenta que el esfuerzo financiero suplementario que, de manera libre y voluntaria, quiera ser asumido por las empresas y los trabajadores, debería añadirse a los nuevos esfuerzos que deberán realizarse en el sistema obligatorio (régimen general + ARRCO + AGIRC) para evitar una degradación sensible de la tasa de sustitución ofrecida al conjunto de los trabajadores cubiertos por estos regímenes. De ahí que, en estos casos, haya que tener presente que si bien, la puesta en marcha de fondos de pensiones mejorará la cobertura de la jubilación de los interesados, esto se hará a costa de un crecimiento significativo de las cargas generales y, en particular, la de las empresas”.

2.— Desde el plano social, es preciso tener presente que este esfuerzo financiero suplementario tenderá a ser neutralizado total o parcialmente. Pero, en tal caso, este resultado se conseguirá a costa de un bloqueo del nivel de recursos afectados a los regímenes obligatorios existentes, lo que, consecuentemente, provocará una disminución significativa de la tasa de sustitución para el conjunto de los trabajadores. Por otra parte, como los dispositivos suplementarios de carácter facultativo no son susceptibles de ponerse en marcha en sectores profesionales poco prósperos (es decir, en el seno de empresas de pequeñas dimensiones y en beneficio de trabajadores modestos), esta evolución acentuará, de forma considerable, la disparidad en la cobertura de los trabajadores en materia de jubilaciones.

El contenido de la ley creadora de “los planes de ahorro-jubilación” no responde, sin embargo, a las expectativas que se habrían fraguado los analistas más optimistas. Más bien, a tenor de las críticas de que ha sido objeto (93), ha ocurrido todo lo contrario. En efecto, un examen superficial de dicha norma es suficiente para comprobar que pocas de las exigencias anteriormente apuntadas han sido acogidas; y, por otra parte, respecto de las contempladas, las insuficiencias técnicas de la ley provocan tal confusión que reducen notablemente su funcionalidad originaria.

En resumidas cuentas, se trata de la instauración de un sistema de jubilación “suplementaria”, basada en los principios de capitalización, donde se gestionan fondos privados procedentes de los trabajadores interesados y, eventualmente, mejorados con aportaciones de los empresarios. El régimen jurídico previsto tiene por objeto, principalmente, establecer ciertas reglas de gestión y de control, contemplando, asimismo, medidas de incentivo y exenciones fiscales y sociales.

Por lo demás, la suscripción por la empresa de un plan debe hacerse por acuerdo colectivo con los representantes de los trabajadores y, en su defecto,

(92) BRIET, art. cit., pág. 798-799.

(93) V., al respecto, PRÉTOT: “La conformité à la Constitution de la loi instituant les fonds de pension”, *DS-97*, pág. 476 ss.; LAIGRE: “Les plans d'épargne retraite: la main visible du marche”.

bastará decisión unilateral del empresario. En todo caso, transcurrido un año desde la promulgación de la ley (es decir, a partir del 26 de marzo de 1997), los trabajadores podrán suscribir un plan individual si en sus empresas no existe un plan de pensiones colectivo.

Como se ha señalado, el contenido de la ley ha suscitado críticas generalizadas que han destacado sus múltiples deficiencias técnicas e incongruencias internas y, sobre todo, las consecuencias de las mismas para la elaboración de un modelo acorde con las exigencias constitucionales (94).

En este sentido, la principal crítica de fondo es la indefinición del modelo, dando la impresión de que esta cuestión se abandona a lo que vaya disponiendo el libre juego del mercado (95).

Esta indefinición provoca bastantes problemas, pues deja sin resolver, o mal resueltos, cuestiones de relativa importancia. De este modo, uno de los aspectos más controvertidos es la falta de una articulación precisa entre los planes individuales y el colectivo que, posteriormente, puede suscribirse en la empresa (96), en la medida en que no parece probable que los trabajadores que hayan suscrito un plan individual puedan beneficiarse de las mejoras llevadas a cabo por el empresario en un eventual plan colectivo suscrito con posterioridad. Tampoco se dice nada respecto de la posibilidad de transferir por un trabajador sus derechos adquiridos de un plan a otro (97). Será preciso, por tanto, esperar a ver cómo el desarrollo reglamentario de la ley regula este aspecto.

Otro de los aspectos que ha centrado más críticas ha sido el tema de la gestión de los fondos. Las previsiones contenidas en la ley reproducen, sin más, normas generales del Código de Seguros. Será preciso, por tanto, esperar al desarrollo reglamentario para saber cuál ha sido el diseño definitivo del sistema de gestión. Sin perjuicio de ello, lo que sí parece claro es la degradación del papel tradicional de los sujetos colectivos en la participación en la gestión (98). Como se ha señalado gráficamente, éstos quedan “acantonados” en la gestión de los regímenes complementarios obligatorios. La ley de fondos de pensiones les confiere un rol subalterno que se concreta en la mera “captación de adherentes” en beneficio de los fondos (99).

Finalmente, hay que señalar que el papel de la negociación colectiva no es asimilable, ni mucho menos, al que desempeña en relación con los regímenes complementarios (100). La función de los acuerdos previstos es, únicamente, la

(94) Y ello, a pesar de haber pasado un control previo de constitucionalidad (v., al respecto, el pronunciamiento del Conseil Constitutionnel *DC* n° 97-388, de 20 de marzo de 1997 sobre la ley de pensiones aún no promulgada; un comentario-crítica al mismo en, PRÉTOT, art. cit., pág. 476 ss.).

(95) LAIGRE: art. últ. cit., pág. 484.

(96) LAIGRE: art. cit. pág. 489.

(97) Desglosando los casos de transferencia individual posibles, v., LAIGRE, art. cit., pág. 490.

(98) LAIGRE, art. últ. cit., pág. 487; PRÉTOT, art. últ. cit., pág. 478.

(99) LAINGRE, art. últ. cit., pág. 488.

(100) LAIGRE, art. últ. cit., pág. 488. Baste recordar que, en estos casos, los sujetos colectivos tienen la facultad de constituir y poner en marcha los regímenes de jubilación complementaria (art. L. 921-4 CSS) y, asimismo, determinar una serie de garantías colectivas complementarias (art. 911-1 CSS).

de propiciar la adhesión del mayor número posible de partícipes, una vez que se ha acordado la suscripción por la empresa de un plan de pensiones. El hecho de que la suscripción se debe efectuar por acuerdo o, en su defecto, por decisión unilateral del empresario, es, en sí mismo, ilustrativo del reducido papel que se ha querido conferir a la negociación colectiva. Por otra parte, no parece probable que, en general, los sujetos colectivos puedan desempeñar un rol efectivo en la representación y defensa de los intereses de los partícipes del plan (101). La ley sólo prevé al efecto la existencia de un comité de vigilancia compuesto por representantes elegidos por los partícipes (al menos, la mitad) y por "expertos" financieros y sociales (102).

En definitiva, se ha criticado contundentemente la falta de mecanismos de garantía para la parte más débil, algo que, sin duda, debería haber sido la principal misión del legislador. Por el contrario, las modalidades previstas de información y control adolecen de lagunas e imprecisiones que conllevan una absoluta falta de claridad sobre la gestión de los fondos y los derechos de los partícipes. Esta opacidad es especialmente grave si tenemos en cuenta que estamos ante operaciones a largo plazo que, como se sabe, exigen dosis especiales de seguridad jurídica y técnica. Este hecho provocará una gran conflictividad en el futuro lo que, al margen de otras consideraciones de índole político, hacen especialmente rechazable su contenido.

## 2. Medidas financieras

Parece evidente que proclamado objetivo de restablecimiento del equilibrio financiero tendría necesariamente que pasar por la adopción de una serie de medidas concretas directamente encaminadas a la reducción del déficit (en coherencia con los criterios europeos de convergencia y con el anuncio oficial del carácter prioritario de la reducción de los déficits públicos y sociales) (103), sobre todo en lo que se refiere a los gastos de sanidad, lo que exigía topes sobre el crecimiento anual de estos gastos.

Para afrontar la amortización de la deuda de la Seguridad Social (una vez reconocida la responsabilidad del gobierno en lo que se refiere a la asistencia sanitaria), correspondiente a compromisos no asumidos por el Estado en el transcurso de los últimos años, se establecen una serie de fórmulas.

En primer lugar, a través de la creación del RDS, impuesto creado para el llamado "reembolso de la deuda social" (*remboursement de la dette sociale*) (104), cuya gestión estaría encomendada a un organismo, la CADES

(101) Aunque no esté vedado por la ley, no parece que haya sido éste el propósito del legislador (sobre el tema, LAIGRE, art. cit., pág. 489).

(102) Respecto de la falta de concreción sobre el régimen jurídico de la intervención de estos "expertos", v. críticamente, LAIGRE, art. cit., pág. 489.

(103) De ahí que los sindicatos vean en el plan Juppé la primera aplicación del anunciado propósito (BLONDEL, art. cit., pág. 241).

(104) Sobre este impuesto, v., críticamente, GAURON, "RDS: une vraie fausse réforme?", *DS-96*, pág. 257 ss.

(*Caisse d'amortissement de la dette sociale*), con el fin de ir reduciendo progresivamente el montante de la deuda (105). El RDS supone la plasmación concreta de una tendencia, progresivamente afianzada en el sistema francés, de recurrir a la financiación de la Seguridad Social a través de fórmulas de naturaleza impositiva, ya que se trata de un impuesto que grava el conjunto de los ingresos (con un tipo de gravamen del 0,5%) (106). Los cálculos prevén que, con la creación de esta nueva fuente de recursos, el período de amortización de la deuda será de 13 años.

Interesa destacar los efectos que estas medidas tienen para la protección de la vejez. En la medida en que la función de la reducción de la "deuda social" (cuyo montante se cifraba en uno 110.000 millones de francos) estaba encomendada al FSV, la solución adoptada supone que éste queda liberado de tal misión, disponiendo de más fondos para atender a los fines que le son propios: fundamentalmente, la protección de la vejez a través de prestaciones de naturaleza asistencial.

De este modo, las aludidas medidas se insertan en la línea favorecedora de la clarificación que inspira al plan de reformas de la protección social. En adelante, la función del FSV quedará exclusivamente reducida a proporcionar prestaciones asistenciales ("*de solidarité*") a las personas mayores (éste es el sentido de la Ord. 96-50 de 24 de enero de 1996). No hay que olvidar que éste fue el objetivo pretendido con su creación: separar los gastos asistenciales de los contributivos en materia de jubilación para clarificar, así, las fuentes de financiación. Si con posterioridad esta función originaria se ha visto ampliada por las nuevas competencias asumidas (que, por otra parte, ha acabado confiando al FSV un rol medular en el sistema de jubilaciones francés), las nuevas medidas deben ser positivamente valoradas en la medida en que suponen una depuración funcional del propio FSV de las adherencias "disfuncionales" que ha ido incorporando paulatinamente.

En segundo lugar, otra fórmula de carácter general ideada para reducir el déficit, allegando recursos al sistema, consistía en el aumento de las cotizaciones por enfermedad de los jubilados y parados. Esta medida, que supone la continuación de una tendencia progresiva de afianzamiento de las contribuciones sobre salarios diferidos, ha sido objeto de reiteradas críticas en la medida en que, en definitiva, estos salarios son productos de las cotizaciones.

Aparte de estas medidas financieras de carácter general, contempladas para el sistema en su conjunto (todas ellas destinadas a hacer frente al déficit), un segundo bloque de medidas vendría constituido por aquéllas que, ya de forma específica, prevén medidas concretas para cada uno de los tipos de

(105) Todo ello, según se deduce de las Ord. 96-50 y 96-51 de 24 de enero de 1996, que determinan el dispositivo de reintegro aludido con el fin último de lograr el objetivo proclamado de restablecer el equilibrio financiero del conjunto del sistema (un análisis detallado de estas medidas en, BUHL, "Les nouvelles mesures de financement et leur gestion", *DS-96*, pág. 251 ss.).

(106) Como ha sido advertido, ello provoca una doble imposición "parcial" en los regímenes de jubilación complementaria obligatoria (LAIGRE: art. cit., pág. 270).

contingencias protegidas. En lo que se refiere a la vejez, estas medidas son las siguientes:

1.— Congelación de las cotizaciones por vejez. El objetivo de esta medida es no hacer recaer sobre los que trabajan y los que invierten el peso financiero del reequilibrio del sistema.

2.— El aumento de ingresos que integran el FSV. Este aumento proviene de la contribución impuesta a las empresas que suscriban contratos de previsión y aseguramiento por enfermedad complementarios, servirá para financiar los gastos asistenciales de vejez hoy soportados por la CNAVTS. Este objetivo se ha hecho efectivo con la Ord. n° 96-51, cuyo art. 8 prevé, en beneficio del FSV, una tasa de 6% sobre las contribuciones aludidas (107). Hay que resaltar que no se trata de una cotización, sino de un impuesto en el sentido del art. 34 de la *Constitution*, es decir, de *une imposition toutes natures*, como ha señalado de forma inequívoca la jurisprudencia del *Conseil Constitutionnel*, que reserva la noción de cotización sólo a las contribuciones cuyo pago constituye una de las condiciones de apertura del derecho a las prestaciones. En suma, el carácter contributivo está intrínsecamente unido a la noción de cotización a tenor de esta uniforme línea jurisprudencial (108).

Como contrapartida a esta ampliación de las fuentes de financiación del FSV, también se ha ampliado, con cargo al mismo, las modalidades de financiación del coste de las cotizaciones por jubilación de los períodos asimilados de paro y de servicio nacional, así como las mejoras de prestaciones por hijos a cargo en el régimen agrícola para 1996.

Finalmente, el FSV va a conocer un nuevo desarrollo con la instauración, a su cargo, de la "*prestation d'autonomie*" (en vigor desde 1/1/97) (109).— En lo que se refiere a su contenido, hay que señalar que se trata de una prestación destinada a las personas mayores (de más de 60 años), cuyos ingresos mensuales no superen los 9.250 Francos, y que dependan de terceros para el desarrollo de los actos más elementales de la vida cotidiana. La concesión de la prestación está sometida a un examen previo realizado por una comisión evaluadora (de naturaleza médico-social), encargada de valorar el grado de

(107) Esta tasa del 6% (actualmente incorporada a la nueva redacción del art. L. 137-1 CSS) grava las contribuciones de empresarios y organismos de representación colectiva de los trabajadores realizadas, desde 1 de enero de 1996 para la financiación de sistemas complementarios de previsión (es decir, gastos sanitarios complementarios (dentales, ópticos), muerte, incapacidad e invalidez), se trate de contratos suscritos con compañías de seguros de mutuas o de instituciones de previsión. Esta tasa es controlada por los URSSAF.

(108) En todo caso, la ambigüedad y la confusión que se introduce en lo que se refiere a las relaciones financieras entre Estado y Seguridad Social son evidentes (PRETOT, art. cit., pág. 285).

(109) No obstante, hay que señalar que se discutió en su momento si esta prestación iría a cargo del sistema contributivo, es decir, financiado mediante un aumento de la cotización por enfermedad de los jubilados, o asistencial, a cargo de la comunidad.

dependencia física y psíquica del peticionario. Según cálculos estimativos, los beneficiarios potenciales de esta prestación serán unas 640.000 personas, de las cuales 400.000 viven en su domicilio y 240.000 en establecimientos de acogida. La cuantía de la ayuda, cuyo tope es de 4.300 francos mensuales, variará en función del grado de dependencia constatado de la persona evaluada. En todo caso, es una cuantía diferencial calculada de tal modo que los ingresos netos totales (comprendidos los derivados de la prestación de autonomía) no superen el límite de los 9.250 francos mensuales.

En definitiva, es destacable el impulso dado por el plan al FSV, cuyo papel, como plataforma de financiación de la protección por vejez (principalmente, como elemento esencial del equilibrio de esta rama), ha sido notablemente reforzado. Por otra parte, desde una perspectiva más global, este impulso supone una apuesta inequívoca por el recurso progresivo a la fiscalización como vía de financiación de la protección social (110). En efecto, la universalización de la protección sanitaria, la instauración y desarrollo de los sistemas asistenciales de protección frente a diversas contingencias (vejez, principalmente) justificaría el recurso a los impuestos como modo de financiación, algo que ya se apuntaba entre los objetivos que justificaban el establecimiento de la CSG (lo que ocurrió a través de la ley de presupuestos de 1991). La actual ampliación para 1997 de la base de este impuesto y de su tipo de gravamen (del 2,4 al 3,4%) de este impuesto (con el objeto de cubrir gastos de asistencia sanitaria), paralela a la reducción de las cotizaciones por enfermedad de los trabajadores (del 6,80% al 5,50), supone la confirmación de la línea de tendencia descrita.

En el "Plan Juppé", además, aparece como argumento añadido la delicada situación de desempleo. De este modo, tomando como punto de partida los "reconocidos" efectos perversos de la financiación actual sobre el empleo, el conjunto de medidas programadas aparecen estrechamente vinculadas al empleo como última causa que las justifica (111).

### 3. Medidas institucionales

Como colofón al conjunto de medidas adoptadas y como complemento indispensable a las de índole financiera, era preciso encarar la reforma de la distribución de funciones y competencias en el sistema. Parecía evidente que el propósito reformador, para no perder coherencia en sus planteamientos ni efectividad en su aplicación práctica, debería integrar una serie de medidas que le diesen un vuelco al modelo vigente.

(110) La "fiscalización" no debe confundirse con la "presupuestación". Sobre esta diferencia, v. PRETOT, art. últ. cit., pág. 285; más extensamente, v. RABANAL CARBAJO, op. cit., pág. 73 ss.).

(111) Son ilustrativos al respecto los argumentos que, a modo de recapitulación, trae a colación el propio A. Juppé al final de las exposiciones de su plan de reformas: "He ahí porqué es preciso reequilibrar las cuentas de la Seguridad Social. Es un paso obligado hacia el desarrollo del empleo".

La necesidad de clarificar los ámbitos de actuación de cada uno de los poderes concurrentes en la materia, resultado de un mal concebido reparto originario de competencias, unido a las nuevas exigencias que se planteaban con la evolución del modelo hacia dimensiones más universalistas (lo que es especialmente significativo en materia de protección social de la vejez, como hemos visto), eran argumentos suficientes para justificar una nueva delimitación de responsabilidades entre el Estado y los sujetos sociales (112).

En efecto, en los últimos tiempos el papel del Estado en materia de protección social se caracterizaba, principalmente, por su ambigüedad. Por un lado, aparecía como un "tutor" del sistema de Seguridad Social, es decir, como un árbitro externo en teoría al juego; pero, por otro lado, a veces su intervención devenía decisiva para introducir un cierto orden en el mismo.

En todo caso, parecía claro que la división, no absoluta, entre lo contributivo y lo asistencial entrañaba un cierto reparto de poderes entre los sujetos sociales, por un lado, y el Estado por otro. En la medida en que esta división se quiere acentuar, la tendencia tradicional a la gestión compartida en determinados aspectos, sobre todo en el régimen general, se quedaba sin argumentos que la justificaran (113).

Por ello, en el mismo tono grandilocuente que caracteriza todo su contenido y con el objetivo concreto de "clarificar las responsabilidades", el Plan Juppé prevé la asunción por el Parlamento de todo el protagonismo en los aspectos esenciales del sistema de Seguridad Social. Como argumento justificativo está el hecho, teóricamente incontestable, de que, "en democracia", sea el Parlamento el que deba pronunciarse sobre la fijación de los objetivos generales en materia de política de protección social y de los criterios sobre la financiación del gasto público (114).

Para hacer efectiva esta reforma institucional era preciso, no obstante, proceder previamente a la revisión de la propia Constitución, ya que el marco fijado no proporcionaba la cobertura suficiente a tal empeño. La trascendencia de esta revisión constitucional, siendo indudable, fue edulcorada convenientemente por Juppé que, de forma demagógica y un tanto pretenciosa, la calificará de "clave de bóveda" de su empeño reformador y, en definitiva, "el acto fundador que dará, cincuenta años después, una nueva legitimidad a nuestra protección social".

La preceptiva reforma constitucional anunciada no tardaría en llevarse a efecto. La ley constitucional de 22 de febrero de 1996 aprobaba sin problemas el proyecto de ley del consejo de ministros por el que se efectuaba la revisión

(112) En estos términos, RUELLAN: "Qui est responsable de la Sécurité sociale?", *DS-95*, pág. 718 ss.

(113) LAGRAVE, art. cit., pág. 503.

(114) En concreto, será el Parlamento el que establezca, entre otros aspectos: "a) las orientaciones generales y los objetivos de las políticas de protección social; b) los recursos financiados por los impuestos; c) la tasa de evolución del conjunto de los gastos que permita garantizar el equilibrio del sistema" (*Intervención de A. Juppé sobre la reforma de la protección social. Asamblea Nacional, 15/11/95*).

de los arts. 34, 39 y 47 de la Constitución (115). Con posterioridad, se inició la elaboración de un proyecto de ley orgánica que habría de precisar el modo de elaboración, de adopción y de ejecución de las leyes anuales relativas a la financiación de la Seguridad Social (116).

Con la aprobación definitiva de la ley orgánica nº 96-646 de 22 de julio de 1996 (117), se cierra el proceso reformador que, en última instancia, cumple con el propósito anunciado de otorgar el protagonismo al Parlamento en materia de financiación de la Seguridad Social.

Tal es el significado de las nuevas leyes de financiación anuales que se prevén (118). Mediante ellas, la determinación de los ingresos y gastos anuales corresponde al Parlamento, lo que significa que la tutela de la Seguridad Social está en sus manos, no sólo desde un punto de vista jurídico, sino también, y principalmente, financiero.

Como ha sido puesto de manifiesto, con ello se produce una importante redistribución de las responsabilidades tradicionalmente asumidas por los protagonistas. El control por parte de los sujetos sociales del llamado "salario diferido", propiciado por el, hasta ahora vigente (desde la Ord. de 1967), sistema de gestión, se difumina cuando es el Parlamento el que asume el control absoluto de la financiación, es decir, el que decide de dónde han de provenir los recursos

(115) En el art. 34 se insertó un nuevo punto mediante el que se creaban las leyes de presupuestos de la Seguridad Social" cuyo objeto será el de determinar "las condiciones generales de su equilibrio financiero" y considerando las previsiones de ingresos, habrán de fijar "sus objetivos de gastos, dentro de las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica". Por otra parte, la reforma de los arts. 39 y 47.1 de la Const. tienen por objeto propiciar la existencia de un procedimiento de examen por el Parlamento de esta nueva categoría de leyes, todo ello, sobre la base de las previstas para la adopción de las leyes de presupuestos del Estado (sobre el tema, v. ROQUES, art. cit., pág. 769 ss.).

(116) Sobre el procedimiento previsto al efecto, v. ROQUES, "Le procédure d'examen par le Parlement des lois de financement de la Sécurité sociale selon la loi organique", *DS-96*, pág. 769 ss.

(117) Un análisis sobre el significado y contenido de esta norma en, PRETOT, "Le Parlement et le financement de la Sécurité sociale", *DS-96*, pág. 762 ss.

(118) Esto es lo que se deduce del art. L.O 111-3-I del CSS (según redacción dada por el art. 2 de la LO nº 96-646, de 22/07/96). Estas leyes tienen cinco objetivos esenciales: 1) aprobar cada año las orientaciones de la política sanitaria y de Seguridad Social, así como los objetivos que determinan las condiciones generales del equilibrio financiero del sistema; 2) prever, por partidas, los ingresos del conjunto de los regímenes obligatorios de base y de los organismos creados para concurrir en su financiación; 3) fijar, por rama, los objetivos de gastos del conjunto de los regímenes obligatorios de base que cuenten con más de veinte mil cotizantes activos o jubilados titulares de derechos propios; 4) concretar, para el conjunto de los regímenes obligatorios de base, el nivel de gastos de asistencia sanitaria; 5) determinar, para cada uno de los regímenes obligatorios y organismos aludidos, los límites de los recursos de tesorería para cubrir un eventual déficit (una análisis crítico de esta asignación competencial en, PRETOT, art. últ. cit., pág. 763 ss.).

(definición de las fuentes de financiación) y cómo se van a distribuir (119). De todos modos hay una cierta división entre los sujetos sociales sobre el tema de la gestión, ya que sólo el sindicato FO defiende claramente la conocida tesis del salario diferido como fundamento del paritarismo o gestión paritaria (120). Por contra, a favor de una intervención más incisiva del Parlamento está el argumento del volumen de ingresos que integra el presupuesto de la Seguridad Social (150% respecto del presupuesto del estado y 30,1% del PIB) (121).

De ahí que hayan surgido voces críticas frente a las reformas llevadas a efecto en este ámbito. Es evidente que la asunción por el Parlamento de todo el protagonismo a la hora de tomar decisiones importantes en materia de financiación de la Seguridad Social (por ejemplo, el establecimiento de límites a los gastos sanitarios y a las pensiones), disminuiría el control del proceso por parte de los sujetos sociales y, al mismo tiempo, les restaría capacidad de resistencia frente a la aplicación de las drásticas medidas a tomar (122). En definitiva, se ha argumentado que ello iría en contra del paritarismo actual, es decir, de la llamada "democracia social" que se plasmaba en los "textos fundadores" adoptados en los primeros años de la Cuarta República (123).

Los dos efectos simultáneos de este proceso serían, por un lado, el fortalecimiento del poder central del Estado; por otro lado, el acantonamiento de los sujetos sociales, que quedarían relegados a meros ejecutores de las disposiciones aprobadas por el Parlamento.

Como consecuencias inevitables de ello, se han destacado las siguientes (124):

En primer lugar, una estatalización creciente de la Seguridad Social, pues es el Estado el que protagoniza las orientaciones, las tomas de decisiones, la financiación y la gestión (125). Como elementos coadyuvantes en este proceso de estatalización actuaría, principalmente, la lógica de universalización del sistema que exigiría una armonización de todos los niveles de prestaciones que,

(119) En definitiva, se tratan de verdaderas "leyes de presupuestos" (destacando esta similitud, ROQUES, art. cit., pág. 769).

(120) Sobre el tema, v. ADAM. "Quelques évidences sur le paritarisme", *DS-95*, pág. 744 ss.

(121) ADAM, art. últ. cit., pág. 746, que destaca el incremento presupuestario de la Seguridad Social que, en sus orígenes, representaba menos del 10% del PIB y sólo un tercio del presupuesto del Estado.

(122) Ésta ha sido, al menos, la apreciación de los sindicatos (v. BLONDEL, "L'étatisation, antichambre de la privatisation", *DS-96*, pág. 241).

(123) BLONDEL, art. cit., pág. 243.

(124) BLONDEL, art. cit., pág. 243.

(125) Sin embargo, como se ha apuntado, lo que realmente se ha propiciado con estas medidas no ha sido la intervención del Parlamento, sino la intervención del gobierno facilitada por la ley de habilitación de 30 de diciembre de 1995 que facultaba al gobierno para dictar normas de desarrollo (ordonnances) en materia financiera (PRETOT: "Le recours à la loi d'habilitation et les mesures intéressant le financement de la Sécurité sociale", *DS-96*, pág. 279 ss.).

a su vez, demandaría la intervención del Parlamento como órgano idóneo a tal efecto. Por otra parte, de forma correlativa, no se vería inadecuado excluir a los sujetos sociales de la gestión de los recursos que, al proceder de los impuestos, ya no serían "salarios diferidos" y, por tanto, ya no estaría tan justificada la intervención de aquéllos. Antes al contrario, se vería mal que los sindicatos participaran en esta especie de corporativismo político.

En segundo lugar, se destaca críticamente la intencionalidad latente en este proceso. Desde esta perspectiva, la estatalización sólo sería un paso obligado y transitorio para posteriormente acometer, de forma aventajada, un decidido proceso de privatización que se llevaría a efecto en dos fases. Primero, a través de la reducción progresiva de los gastos, que no encontraría obstáculos una vez desarticulados los mecanismos de control, y, en segundo lugar, mediante la llamada al sector complementario privado para ocupar el espacio dejado libre por aquella desprotección.

Estas consecuencias se acentuarían si, como parece probable, el control parlamentario se extiende hasta abarcar los regímenes complementarios actualmente en vigor, algo perfectamente factible por su naturaleza obligatoria (126). En contra de este proceso, se ha aducido que el sistema de Seguridad Social, en tanto que organismo de cohesión social, debe estar sentado sobre el principio de igualdad, tanto en lo que se refiere a su estructura, su financiación y su gestión paritaria (127).

En cualquier caso, sin perjuicio de cuál sea el alcance de las reformas en este terreno, la conformidad a la Constitución de las mismas ha quedado refrendada por el *Conseil Constitutionnel* (déc. n°96-379 de 16 de julio) (128). Ello

(126) A favor de esta interpretación podría aducirse que, la nueva ley orgánica de julio de 1996 parece ampliar las competencias de control del Tribunal de Cuentas (*Cour des comptes*) que, ahora, abarcaría, no sólo la aplicación de las leyes de presupuestos, sino también, "el conjunto de cuentas de los organismos sometidos a su control" (art. L.O. 132-3 CSS), lo que podría justificar el examen de las cuentas de los regímenes complementarios de la Seguridad Social (en este sentido, PELLET, "La Cour des comptes et les lois de financement de la Sécurité sociale", *DS-96*, pág. 777-778). Por otra parte, en tanto que obligatorios, los regímenes ARRCO y AGIRC, integrarían la noción de "régimen de la Seguridad Social" (v. STJCE de 16/11/95, As. *Coreva*) y, por tanto, serían susceptibles de ser controlados por el aludido organismo a tenor de lo dispuesto en la ley orgánica de 1996 (ib.).

(127) BLONDEL, art. cit., pág. 245.

(128) Para PRETOT ("Le Parlement...cit., pág. 766 ss.), apoyando la decisión en este sentido, la asunción de poderes y competencias por el Parlamento estaría completamente justificada, en la medida en que se coherente perfectamente con la declaración contenida en el Preámbulo de la Constitución de 1946 donde, expresamente, se confiere al Estado la misión de garantizar la salud y la protección social de los ciudadanos. Velar por el equilibrio financiero del sistema, sería, sin duda, un modo de cumplir con ese principio constitucional. Por otra parte, para este autor, la reforma merece una valoración positiva en la medida en que pueda propiciar que la disciplina del interés general se imponga a los corporativismos de todo índole.

no obstante, como ha sido apuntado de forma crítica, hay que tener en cuenta las limitaciones de las reformas constitucionales que, por sí mismas, no hacen milagros.

#### IV. CONCLUSIONES

Un balance global del proceso de reformas en materia de protección social que intentaba poner en marcha el "Plan Juppé" arroja el resultado de un cierto fracaso relativo. Las razones que han llevado a este resultado son de diversa índole. Entre ellas, se podrían destacar, el carácter excesivamente ambicioso de plan, la falta de un nivel de reflexión adecuado sobre las propuestas que contiene, el escaso realismo de las previsiones económicas sobre las que se fundaban algunas de ellas, la ausencia de un diálogo fructífero con los agentes sociales que soslayase su carácter de reforma "impuesta", cuestión metodológica tan importante en una esfera como la protección social, y que hubiera evitado gran parte de los conflictos sociales posteriores.

Todo ello, ha traído consigo que la reforma efectiva haya sido netamente menos ambiciosa que la inicialmente prevista y que el gobierno, después de haber soportado un enorme desgaste político, haya tenido que ceder, en gran parte de sus planteamientos (señaladamente, la reforma de los regímenes especiales de jubilación), ante la oposición generalizada de los grupos sociales frente a unas medidas que adolecían, sobre todo, de un cierto carácter "tecnocrático".

Ésta ha sido la causa, junto a su esencial "lógica economicista", que justifica que el plan no haya podido resistir "la prueba del tiempo" (129). En efecto, el tiempo ha revelado erróneas las previsiones de los expertos, lo que pone en evidencia que estábamos ante un mero artificio contable. De este modo, ni el PIB en 1996 ha llegado al 2,8% (se ha quedado en un modesto 1,3%), ni las previsiones para 1997, cifradas ahora en un 2,7, son suficientes para recortar el déficit. Por otra parte, el crecimiento salarial ha superado el 2,4% previsto, llegando al 3,9%. Todo ello ha provocado que el déficit del régimen general se sitúe en torno a los 30.000 millones de francos. El resultado ha sido, por tanto, una situación financiera en estado de degradación progresiva.

En definitiva, este descalabro financiero pone de manifiesto la dificultad de hacer previsiones económicas y, sobre todo, la temeridad que supone utilizarlas como referentes casi exclusivos para llevar a cabo reformas en materia de protección social (en materia de pensiones, el objetivo financiero, hay recordarlo, era el de ir deduciendo un excedente de explotación a partir de 1997, una vez conseguido el equilibrio de las cuentas en el año 1996).

De este modo, el optimismo (o ingenuidad) que rezumaban sus planteamientos y previsiones, al concebirse a sí mismo como un plan destinado a

(129) BLONDEL, art. cit., pág. 245; en la misma línea, COUDREAU, art. cit., pág. 854 ss., que pone de manifiesto un claro error en la apreciación de los parámetros financieros y de funcionamiento del sistema sanitario.

salvar el sistema de seguridad social, ha devenido, a la postre, en un simple anuncio publicitario para calmar tanto a la población, siempre susceptible, como a los mercados financieros, que deseaban una aceptación "dulce", no conflictiva, de estas medidas (130).

Conectado con lo anterior, se ha destacado el excesivo intervencionismo y dirigismo del gobierno en la reforma de la Seguridad Social, sólo paragonable al de sus antecesores para introducir medidas flexibilizadoras en el mercado de trabajo. Sin embargo, como se ha denunciado (131), esta "estatalización", sin embargo, es sólo la antesala de una inminente desregulación y privatización del sistema.

En este sentido, se puede decir que, se trata de un plan que, en sus rasgos generales, se inserta dentro de la tendencia actual caracterizada por la dejación de responsabilidades por parte de los poderes públicos en materia económica y financiera. El ámbito social, por tanto, queda supeditado a las orientaciones económicas, lo que revive un debate nada nuevo y unas consecuencias ya conocidas (132).

En lo que se refiere de forma específica a la protección social de la vejez, el fracaso relativo de las reformas en materia financiera, puede ilustrarse con el ejemplo del abandono de la reforma de las deducciones obligatorias, dentro de la cual se inscribía, de forma señalada, la renovación y ampliación de la CSG con el objeto de allegar recurso al FSV.

Por ello, la propugnada diversificación de los recursos del sistema en función de la naturaleza de las prestaciones no ha tenido el alcance pretendido. Sin embargo, como se ha señalado, la crisis financiera del sistema, en especial, del régimen general, se podría solventar si, clarificando las cuentas, el presupuesto del Estado reasumiera aquellas cargas sociales que provienen de la llamada "solidaridad nacional" que, como tales, deben estar vinculadas a los impuestos (133). En todo caso, se trata de una medida limitada por la necesidad preservar la unidad del sistema, ya que una disociación absoluta entre nivel asistencial y nivel contributivo destruiría la idea misma de Seguridad Social, en tanto que instrumento de solidaridad y de cohesión social, potenciando de este modo, el aseguramiento privado (134).

En el nivel complementario (obligatorio), la financiación de las pensiones puede verse afectada por las incoherencias propias de la tasa del RDS establecida sobre las aportaciones empresariales en operaciones de previsión comple-

(130) BLONDEL, art. cit., pág. 242.

(131) BLONDEL, art. cit., pág. 242.

(132) Sin embargo, como oportunamente ha sido puesto de manifiesto (BLONDEL, art. cit., pág. 245), "la igualdad entre los ciudadanos impone no dejar la responsabilidad al sector privado, como aspiran los ultraliberales y los que se inscriben en una mundialización sin condiciones ni otras reglas que las dictadas e impuestas por los mercados".

(133) Para BLONDEL (art. cit., pág. 244), ello, no sólo nivelaría la relación ingresos/gastos, sino que convertiría al régimen general en excedentario.

(134) RUELLAN: "Qui est responsable de la Sécurité sociale?", DS-95, pág. 721.

mentaria (135), a pesar que no afecte a la aportaciones para la jubilación, sino sólo las referidas a gastos médicos, muerte, invalidez e incapacidad. La razón de ello este nuevo gravamen puede dar lugar a que los empresarios estén tentados a dejar que sus trabajadores busquen individualmente una solución a sus necesidades de coberturas complementarias, lo que supondría la negación misma del concepto de protección social complementaria al provecho de los seguros puramente individuales.

En lo que se refiere a las reformas estructurales, como se ha advertido, el resultado más llamativo ha sido la reciente promulgación de la ley sobre fondos y planes de pensiones, de la que ya poníamos en evidencia las críticas que ha suscitado. Entre ellas, habría que incidir en el hecho de que el legislador hace dejación absoluta de su función protectora de la posición más débil, lo que puede traer consigo perniciosos efectos para los derechos de los partícipes, en especial, y para la seguridad del tráfico, en general. A este resultado, contribuye como elementos coadyuvantes, tanto el carácter confuso de su contenido, debido a sus incoherencias internas, como la propia indefinición del modelo de previsión que se pretende instaurar y, también, del lugar que estos mecanismos deberán ocupar en el sistema global de la previsión social de la vejez (136).

Sin menoscabo de la responsabilidad de los legisladores nacionales en las deficiencias apuntadas, la dimensión de la problemática que envuelve a la protección social complementaria en la actualidad supera, con creces, la capacidad del más eficiente de ellos. En el contexto del mercado interior, deberán ser las instituciones de la UE las que deberán adoptar las medidas adecuadas para resolver las cuestiones, de diversa índole (entre ellas, las de tipo conceptual), suscitadas por una materia tan poliédrica como ésta.

La ausencia de una coordinación a nivel europeo de las políticas sociales, también se pone de manifiesto en materia de protección complementaria, donde la libre circulación de trabajadores puede ocasionar bastantes problemas, tales como el de la protección de los derechos individuales en los regímenes complementarios de jubilación de aquellos trabajadores que se desplazan en el seno de la UE. Aparte de otras cuestiones relacionadas con la protección de la vejez en el ámbito de una política social conjunta (137), urge dar respuestas efectivas sobre los controles, limitaciones y garantías que deben establecerse sobre estos

(135) LAIGRE: "Le plan Juppé contre les couvertures sociales complémentaires?", *DS-96*, pág. 267 ss.

(136) Sobre esta trascendental cuestión, v., por todos, MONEREO PÉREZ, *Público y Privado en el sistema de pensiones*, Tecnos, Madrid, 1996 (esp., pág. 71 ss.).

(137) Entre estos problemas destacan, aparte de los causados por el llamado heliotropismo (atracción de los jubilados hacia los países del sur de Europa, lo que provoca perjuicios económicos importantes en los países de origen), o por el llamado "turismo social" (libre circulación de las personas menos favorecidas buscando beneficiarse de prestaciones no contributivas de cuantía elevada), otros más importantes como el de las dificultades de "exportación", por su propia naturaleza, de las prestaciones mínimas asistenciales por vejez.

mecanismos de previsión (138). En primer lugar, porque la lógica del mercado interior sin fronteras impondría una ampliación del aseguramiento privado en detrimento de los sistemas públicos de Seguridad Social. Por otra parte, el ingente volumen de recursos financieros que se canalizan a través de los fondos de pensiones es argumento suficiente como para no abandonar esta cuestión al libre juego del mercado y sus reglas. Cuando, además, están involucrados expectativas de derechos de los trabajadores, esta dejación sería incompatible con la responsabilidad que incumbe a los diferentes Estados frente a sus ciudadanos (139); lo contrario sería volver al siglo XIX (140).

Esto es, sin embargo, como se ha señalado por voces autorizadas, lo que se deduce de las reformas sociales llevadas a cabo en Francia y, señaladamente, de las efectuadas sobre el ámbito de la protección social de la vejez. Una valoración global de las líneas de tendencia descritas arroja como resultado que el proceso reformador está instituyendo paulatinamente una sociedad dual basada en una división social paralela a la división del trabajo (141). De forma más optimista podría entenderse que la diversidad de status es una suerte de movilidad social que podría estar abierta a todos por igual (142), pero las reformas, confirman la tendencia actual basada en la supreprotección de los fuertes y la desprotección de los débiles (143).

Con independencia de la eficacia más o menos directa o inmediata de estas reformas, es preciso tener en cuenta que, aun en la hipótesis que atenúen a corto plazo el problema financiero (144), no lo solucionan de forma satisfactoria y,

(138) Teniendo en cuenta la diversidad de los modelos nacionales, una de las opciones barajadas era de que algunos han llamado "decimosexto estado", consistente en el establecimiento de un régimen específico, distinto de los regímenes nacionales, para los trabajadores que se desplazan por el interior de la UE. Pero esta solución tendría un problema: tratándose de un colectivo de "buenos riesgos" para la SS (jóvenes, ricos...), su exclusión supondría importantes pérdidas de cotizaciones para los regímenes nacionales.

(139) Sobre las iniciativas, al respecto, v. la proposición de directiva contenida en el "programa de acción social a medio plazo (1995-1997)", ES-1/95 (pág. 3.1.1), y más recientemente, el Libro Verde elaborado por la Comisión Europea sobre "*Las jubilaciones complementarias en el mercado único*", de 5 de junio de 1997, donde se plasman las diversas líneas de actuación por las que ha de discurrir una futura reglamentación de esta compleja materia.

(140) En este sentido, críticamente, RUELLAN, art. cit., pág. 721.

(141) Sobre el tema del doble mercado de trabajo y su emergente reflejo jurídico, v. G. LYON-CAEN: "Le droit virtuel: l'exemple du régime de l'emploi", D-95, Ch. 21; asimismo, SUPLOT, "L'avenir d'un vieux couple: travail et Sécurité sociale", *DS-95*, pág. 820 ss.

(142) SUPLOT, art. cit., pág. 823.

(143) Sobre el tema, v. SUPLOT, art. últ. cit., pág. 827. Para este autor, el status de los fuertes estaría enriquecido a través de los convenios colectivos, mientras que el de los débiles vendría establecido, a modo de mínimo vital, por el Estado, vaciando de este modo el contrato de trabajo que sería llenado de esta forma heterónoma.

(144) En este sentido se ha apreciado un cierto efecto corrector de estas medidas sobre los desequilibrios financieros del sistema en el régimen general, en contraste con

cualquier caso, suponen pagar un precio excesivamente elevado y claramente desproporcionado en términos de desprotección social.

En todo caso, conviene no olvidar que las dificultades que hoy afectan tanto al sistema francés como a cualquier otro, deben encontrar soluciones globales que están más allá de la mera cuestión del mantenimiento del equilibrio financiero (145). De lo contrario, las reformas corren el riesgo de perder la perspectiva suficiente para afrontar de forma adecuada y eficaz los problemas.

En definitiva, se pone de manifiesto que el futuro, a largo plazo, de los sistemas de jubilación no debe concebirse como encerrado por el determinismo y la fatalidad y que la visión sombría y resignada de un futuro negro debe ceder el paso a una visión lúcida que deje lugar a las opciones y a la construcción por la colectividad de su porvenir (146).

la situación de los regímenes especiales (sobre todo los de los trabajadores del sector público), que no habiendo sido afectados por estas reformas, se encuentran en una situación mucho más desfavorable, caracterizada por un deterioro creciente de la relación cotizantes/jubilados (BRIET, art. cit., pág. 797).

(145) CHAUCHARD, "La Sécurité sociale et les droits de l'Homme-", DS-97, pág. 48 ss.

(146) BRIET, art. cit., pág. 800.

## LA REFORMA DE LAS PENSIONES PÚBLICAS DE JUBILACIÓN EN ITALIA (1)

POR MARÍA DOLORES CARRASCOSA BERMEJO\*

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. Situación previa: principales problemas - III. La reforma Amato- IV. La reforma Dini: 1. El consenso. 2. Estructura. 3. Objetivos y principios de la reforma. 4. Las medidas reformadoras: A) Primera medida: Restauración del sistema de cálculo contributivo de las pensiones. B) Segunda medida: Establecimientos de nuevas condiciones de acceso a las pensiones. C) Tercera medida: Armonización de ordenamientos e introducción de nuevos colectivos en el sistema de previsión social. D) Cuarta medida: Fomento de los sistemas de previsión complementarios. E) Quinta medida: Perfeccionamiento de los sistemas de control del gasto en pensiones. - V. Críticas y conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema italiano de pensiones se encuentra inmerso en un proceso de transformación, iniciado con la denominada Reforma Amato que romperá en 1992 el status quo, tras un largo período de maduración (2), aunque con escaso éxito. Pues, tan solo, tres años después Gobierno y Sindicatos, persuadidos de la insuficiencia de las medidas adoptadas, consensuarán una nueva reforma mucho más profunda: la llamada Reforma Dini, a cuyo estudio esta dedicado este trabajo. Articulada a través de la Ley 335/1995 de 8 de agosto de "Reforma del sistema de pensiones obligatorio y complementario", que como su propio título indica afectará al conjunto del sistema. Modificando: tanto las pensiones públicas independientemente del origen de su financiación, como las pensiones complementarias de carácter privado (3).

\* Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad Carlos III de Madrid).

- (1) Este artículo es el resumen de la tesina del mismo título leída por la autora en la Universidad Carlos III de Madrid en septiembre de 1996.
- (2) Esta Reforma culmina 15 años de propuestas sucesivas incapaces de superar el plano teórico a causa de la oposición, básicamente sindical, a los recortes de derechos que, en definitiva, todos estos proyectos planteaban. Véase más ampliamente: LAPADULA Beniamino y PATRIARCA, Stefano. *La Rivoluzione delle pensioni*. Roma. Ediesse, 1995. pág. 77-81.
- (3) La doctrina italiana hace referencia a la existencia de tres pilares, sitúa en el primer pilar las pensiones públicas, tanto asistenciales como contributivas; en el segundo