

ORGANOS DE GESTION DE LOS SEGUROS SOCIALES (*)

I

LA implantación de los Seguros sociales, por haber alcanzado una magnitud mayor que la prevista, adoleció de falta de sistema en cuanto a la forma de gestión, dándose el caso, principalmente en los países que antes se lanzaron a la *sozialpolitik*, de que coexistían órganos profesionales y órganos territoriales, anomalía que generalmente se resolvió, de acuerdo con los principios unitarios que informan el Estado moderno, mediante la administración con base territorial encomendada normalmente a un órgano paraestatal, no obstante lo cual, el sistema profesional no ha desaparecido y, por otra parte, se mantiene la polémica doctrinal en torno a la oposición entre ambos (1).

(*) Con este estudio se inicia la publicación de los más significativos trabajos llevados a cabo en el Seminario de Seguridad Social, que, bajo la dirección de los profesores Pérez Botija y Burgos Boezo, se ha desarrollado durante el curso actual en el Instituto de Estudios Políticos.

(1) Véase MIGUEL FAGOAGA GUTIÉRREZ-SOLANA, *La intervención de los asegurados en la seguridad social*, en «Revista Española de Seguridad Social», 1949, núm. 9. Expone las opiniones del P. AZPIAZU, HERRERA ORIA y Código Social de MALINAS a favor de las cajas profesionales. Igualmente JULIÁN MONTERO MONTERO en *Nuevas orientaciones en la seguridad social*, Barcelona, 1949. Detalla las manifestaciones del Consejo de Seguridad Social de los Estados Unidos, de la revista «Providenza Soziale», del Instituto del Trabajo Holandés y de la Confederación Italiana del Trabajo. JORDANA DE POZAS, *La Previsión contra el paro forzoso*, Madrid, 1928, pág. 44, dice así: «En términos generales cabe decir que la organización del Seguro sobre la base profesional

En el sistema profesional, la institución gestora asegura los riesgos de los trabajadores pertenecientes a una determinada profesión, en tanto que en el territorial la base del seguro es una circunscripción de este carácter (2).

Como ventajas se han atribuido a las cajas profesionales las siguientes:

- a) Mayor facilidad para el cálculo de los riesgos y, por tanto, posibilidad de efectuar con más justicia el reparto de las cargas.
- b) La concentración de industrias de igual naturaleza en determinados lugares facilita la administración del Seguro.
- c) Permite con mayor autenticidad la administración por parte de los propios asegurados.
- d) Permite conocer las necesidades peculiares de cada profesión.
- e) Conserva el espíritu de profesionalidad.
- f) Evita la centralización excesiva y el rutinarismo burocrático.

En contraposición se han expuesto una serie de inconvenientes que pueden resumirse así:

- a) Mantiene un gran número de pequeñas cajas sin la necesaria estabilidad.
- b) La organización es compleja y costosa.
- c) Es injusto porque, al predominar el interés profesional sobre la solidaridad nacional, el sistema se basa en un desigual reparto de cargas y en la desigualdad de prestaciones (3).
- d) El control por parte del Estado se hace más difícil.

corresponde a la etapa del Seguro facultativo y que el Seguro obligatorio se realiza mejor por un sistema territorial.»

(2) ENRIQUE LUÑO PEÑA, *El problema de la unificación de los Seguros sociales fuera de España*. Madrid, 1935.

(3) C. MARTÍ BUFILL, *Presente y futuro del Seguro social*.

Recíprocamente, se han atribuído al sistema territorial estas ventajas:

- a) Permite la solidaridad nacional e interprofesional como exponentes de la justicia conmutativa.
- b) La administración es más sencilla y menos costosa, por ser uniforme.
- c) Facilita el control y la inspección.

El mayor reparo que se ha hecho a este sistema es que la excesiva uniformidad de concentración no permite establecer, de acuerdo con las diversas necesidades de las profesiones, una correspondencia entre la gravedad de los riesgos y las cotizaciones.

La legislación española se inclinó desde un principio por el sistema territorial realizado mediante un órgano central de tipo paraestatal en colaboración con diversas cajas regionales. En esta forma, la ley de 27 de febrero de 1908 asigna al Instituto Nacional de Previsión la función pública de administrar los Seguros sociales, lo que posteriormente es confirmado por el decreto de 5 de junio de 1938, que encomienda a dicha entidad la labor de preparar el desarrollo de la Declaración X del Fuero del Trabajo (4).

Por la ley de 1.º de septiembre de 1939, el Instituto Nacional de Previsión queda como único órgano gestor al absorber la totalidad de las Cajas colaboradoras. No obstante, la complejidad de su misión es tal que no ha podido dejar de encomendar ciertas funciones administrativas a otras entidades, así como la legislación ha tenido que reconocer la existencia, en algunos casos, de peculiaridades profesionales que no admiten los regímenes comunes.

Así, vemos en Subsídios Familiares las empresas de pago impues-

(4) Dice ésta así: «1. La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. 2. Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un seguro suficiente.»

to y las de pago autorizado (5) en relación con las cuales la Caja Nacional actúa fundamentalmente tan sólo como caja de compensación. Igualmente hay regímenes especiales para el personal de los Ministerios de Tierra, Mar y Aire y para la industria resinera y ramas agropecuaria y de la naranja.

Las prestaciones del Seguro de Enfermedad pueden darse en régimen directo o mediante concierto total o parcial con determinadas instituciones (6), entre las que se cuentan numerosas Cajas de Empresa.

La industria resinera y la de la naranja también son objeto de régimen especial a efectos del Seguro de Vejez e Invalidez; pero, sobre todo, desde el punto de vista profesional, son los casos más destacados los referentes a la aplicación de los Seguros a los pescadores (7) y a la rama agropecuaria, en la que ha sido preciso recurrir a la colaboración de órganos tan específicamente profesionales como las Hermandades Sindicales del Campo. Interviene, además, la Organización Sindical, a través de los corresponsales de Previsión Social, en la aplicación de los distintos Seguros en un campo tan difícil de controlar como es el de los pueblos pequeños.

(5) Se consideran empresas de pago impuesto: los órganos y corporaciones de carácter oficial no incluidos en régimen especial; las entidades o compañías de cualquier clase en las que el Estado participe con capital, aportaciones o sus beneficios, o aquellas en las que tenga intervención; los particulares o empresas arrendatarias o concesionarias de servicios públicos o monopolios; las sociedades mercantiles cuyo capital sea igual o superior a 50.000 pesetas y todas las empresas con más de diez trabajadores fijos. Podrán ser empresas de pago autorizado las no comprendidas anteriormente, siempre que lleven con orden y claridad la contabilidad, hayan cumplido sus obligaciones sobre seguros sociales y tengan al día los libros de salarios.

(6) Decreto de 2 de marzo de 1944 y Orden de 19 de febrero de 1946.

(7) El preámbulo del Decreto de 29 de septiembre de 1943 justifica así el régimen de los pescadores: «La ordenación directa de este especial sistema por el Instituto Nacional de Previsión supondría dificultades extraordinarias que pueden ser fácilmente vencidas con la colaboración del Instituto Social de la Marina que, en virtud del patronazgo que ejerce sobre las instituciones pesqueras, se halla perfectamente capacitado para el ejercicio de este cometido, que justifica plenamente su intervención.» Dispone, además, el Decreto la colaboración de los Pósitos de pescadores.

Las entidades a que nos hemos referido no pasan de ser, como se ve, meras colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión; pero en los últimos años han aparecido otros órganos que ostentan plena autonomía y a los que igualmente se les ha encomendado la administración de ciertas prestaciones que pueden ser asimiladas a los Seguros sociales. Son éstos los Montepíos y Mutualidades Laborales, que, constituidos sobre bases profesionales, han venido a crear una situación en parte absurda ya que, al cubrir riesgos asegurados por el Instituto Nacional de Previsión, han determinado una multiplicidad de órganos que aumenta el costo de la administración. En los Montepíos y Mutualidades se ha ampliado el campo de aplicación, refiriéndose sus prestaciones a jubilación, invalidez no debida a accidente de trabajo, enfermedad crónica, defunción, viudedad, orfandad, nupcialidad, natalidad y asistencia sanitaria; si bien no hay un régimen único, sino que cada Mutualidad tiene sus propios Estatutos de acuerdo con la naturaleza y necesidades de la respectiva industria.

Organos de gobierno de los Montepíos y Mutualidades son la Asamblea General y la Junta Rectora, integradas ambas por trabajadores y empresarios, extremo que, aparte del resto de las ventajas que reporta su carácter de asociaciones profesionales, es el más importante en orden al éxito con que el sistema ha sido recibido por los mutualistas.

Esta situación de duplicidad de servicios ha sido atacada por Martí Buñil (8) al manifestar que supone una regresión en la legislación española y que el Seguro profesional únicamente puede justificarse una vez garantizado un mínimo sobre una base de solidaridad nacional. Para Julián Montero Montero (9) tiene esta misma justificación y, por tanto, afirma, la misión de las Mutualidades Laborales es, una vez garantizado aquel mínimo, «adecuar a la situación particular de cada trabajador de cada rama profesional los beneficios que sean procedentes».

Sin embargo, es lo cierto que ni el mínimo se ha alcanzado ni aun habiéndose llegado a él sería conveniente un sistema como el actual,

(8) Ob. cit.

(9) Ob. cit.

en el que, debido principalmente a la falta de coordinación entre los distintos organismos, en forma tan clara se manifiesta la complejidad y carestía de su administración que, en todo caso, podía haber sido reducida aprovechando los Montepíos y Mutualidades la organización provincial y local del Instituto Nacional de Previsión.

Por otra parte, los Montepíos han venido a crear desigualdades injustas entre las distintas ramas profesionales, ya que no se han constituido para las industrias pequeñas o diseminadas.

II

El problema del órgano gestor de los Seguros sociales no se ha planteado con todo el rigor que requiere, ya que, habiéndose prescindido de su forzoso encaje con otros hechos sociales y con una situación histórica determinada, ha sido relegado siempre a un plano puramente abstracto.

Paralelamente, dentro del terreno de los hechos se observa cómo la política social se realiza referida a la distribución de lo exclusivamente económico, habiéndose tomado como fin, por lo general, el buscar una mayor remuneración y seguridad para el trabajador, lo que supone una visión parcial. El fenómeno tiene fácil explicación por ser debido, o a que no se ha visto la total complejidad del problema, o a que tan sólo se ha pretendido resolver la más urgente de sus facetas, que es la del salario insuficiente. Por otra parte, esta solución parcial ha sido la única tolerada por el capitalismo, por cuanto que en ningún caso le ha reportado perjuicio, al menos en lo que respecta a las grandes empresas. El resultado de todo ello es una injusticia tanto más irritante cuanto mayor es la seguridad económica, ya que se da lugar con ésta a una extensión de la cultura que determina forzosamente, en aquellos a quienes alcanza, la aspiración a suprimir las situaciones de subordinación a los poderes económicos, que constituyen precisamente, dejando aparte el concepto de la justicia distributiva, la primera faceta social del capitalismo y que exceden de la simple disciplina y jerarquía requeridas por toda obra colectiva. Y aquí es donde radica la mayor injusticia del sistema, en el hecho de impe-

dir que la propiedad descansa sobre «una base de libertad e iniciativa y una oportunidad para la expresión activa de las propias facultades» (10).

En la actualidad, pese a las subidas de salarios y a los planes de previsión, el trabajador no pasa de tener una naturaleza meramente instrumental dentro del proceso de la producción; nunca puede sentirse como operario en una obra común, ya que la imperfección institucional de la empresa le impide de todo punto el desarrollo de su destino y de su personalidad, contrariando así el principio, derivado de su propia naturaleza, por el que el hombre debe contribuir con sus aportaciones —de uno u otro orden— a que se logre con la colaboración de todos el bien común buscado al formarse cada una de las agrupaciones sociales (11). puesto que, si bien es cierto que la naturaleza de los objetos o fines determina el carácter de las relaciones personales, ello no desmiente en forma alguna el principio por el que toda organización social debe estar de acuerdo con la naturaleza de los que la componen (12) y, por tanto, en este caso, con la naturaleza del hombre en cuanto trabajador.

La solución del problema social se pretende buscarla actualmente a través de grandes concentraciones sindicales y de gigantescas instituciones públicas de previsión que, independientemente del hecho apuntado de que tan sólo se dirigen a una justicia distributiva, son entidades que están por completo alejadas de la realidad humana y obedecen a un proceso de formación de masas (13) en tanto que no

(10) MORRIS GINGSBERG, *Manual de Sociología*. Buenos Aires, 1942. Página 172. Dice a continuación: «Como en tantos otros aspectos de la vida social, el problema consiste aquí en encontrar métodos que permitan reprimir los elementos afirmativos y de dominación de la naturaleza humana y combinar las exigencias de organización en gran escala con las demandas de libertad social.»

(11) J. ITURRIOZ, *Lo social en la justicia*. En «Fomento Social», año 1947, páginas 395 y ss.

(12) Cf. GINGSBERG, op. cit. y H. SPENCER, *Principios de Sociología*. Tomo II, pág. 280. Ed. «Revista de Occidente». Buenos Aires, 1947.

(13) R. M. DOLHAGARAY, *El empresario, jefe de comunidad humana*. En «Revista de Trabajo». Año 1948, pág. 659.

restimen el valor fundamental de la persona. Estas grandes concentraciones han determinado, como réplica al exagerado individualismo precedente, un nuevo desequilibrio social, esta vez a favor de la seguridad y en perjuicio de la libertad.

El hombre, a partir de un cierto grado de cultura, requiere, por un imperativo natural, la participación en los poderes correspondientes a aquellos círculos en los que se desarrolla su vida y, por otra parte, se da el caso actualmente de que la sociedad exige con urgencia creciente estas nuevas formas (14).

Karl Mannheim (15) plantea de una forma exacta la situación a que ha llegado el problema laboral al afirmar que «el sistema de trabajo, centrado primariamente en el beneficio y la ganancia monetaria, se encuentra en un proceso de desintegración. Las masas aspiran a un nivel de vida estable. Pero también quieren gozar, sobre todo, del sentido de su utilidad e importancia como miembros de la comunidad y del derecho a comprender el sentido de su obra y el de la sociedad en que viven». De aquí se infiere la necesidad de buscar una solución partiendo de bases distintas en lo que respecta a la vida laboral y dado que, como hemos dicho, ésta se realiza actualmente a través de las empresas y de las grandes instituciones profesionales y de previsión, con los inconvenientes que cada una de estas tienen, resulta forzoso buscar las nuevas formas institucionales que puedan ajustarse a las exigencias naturales de la persona.

El hombre busca una solución económica a su vida a través de la propiedad privada (16), interviniendo en ella en cuanto capitalista o en cuanto trabajador y reclamando de la empresa una remuneración —interés o salario— proporcional al valor que a la misma incorpora y, por otra parte, dado que la empresa es un ente distinto a los factores que la determinan, una participación en su gestión igualmente

(14) Creo que aquí precisamente, en el hecho de ofrecer el poder al proletariado, reside para éste el punto más sugestivo del programa comunista y la razón de su éxito.

(15) *Diagnóstico de nuestro tiempo*. Méjico, 1946.

(16) Dejamos a salvo, naturalmente, los casos en que intereses superiores y legítimos fuerzan a adoptar otras formas de propiedad y el caso especialísimo de los servidores de la Administración pública.

proporcional a aquel valor (17). La empresa, por razón de su propio fin natural —que no es simplemente el lograr unos beneficios, sino que tiene, además, una función social que cumplir—, debe proporcionar por sí misma, de una forma integral, esta solución económica, en tanto que tenga capacidad para ello.

Como se ve, hay planteado un problema que excede del meramente cuantitativo y que afecta al concepto de propiedad y, en conexión con éste, a los de empresa y sindicato.

Pero constituir la empresa como verdadera comunidad natural de hombres requiere una íntima vinculación entre todos sus componentes, para alcanzar lo cual es preciso crear gradualmente las condiciones necesarias, siendo éstas, principalmente, la serie de funciones diferenciales a las meramente profesionales en las que se pueden dar cabida —de una u otra forma— a la generalidad de los trabajadores. Una de estas funciones, quizá la más eficaz, habría de ser la gestión de los Seguros sociales a través de cajas de empresa o, en su caso, sindicales (18).

Pero es que, además, hay, para esta forma de gestión, justificaciones derivadas de la propia naturaleza de los Seguros y del trabajo. En primer término es preciso considerar el hecho de que la inmensa complejidad profesional de un país revierte sobre esta política, impidiendo que una administración unificada pueda alcanzar aquellas múltiples diversidades. Los grandes círculos sociales nunca pueden conocer la realidad como los pequeños; aquéllos se basan en lo genérico, éstos en lo específico; es decir, cada uno en lo que es común a los individuos que lo integran. El pretender que al círculo grande competa lo específico supone arrogarle artificialmente unas funciones que no le corresponden y requiere una complicadísima y costosa organización que nunca puede llegar a la necesaria eficiencia, perdiéndose las ventajas que reporta el uniformismo administrativo en el momento en que se admitan las diversidades profesionales. Para el ase-

(17) Claro que esto es una tendencia natural que no ilegítima otros sistemas, por ser preciso considerar diversos factores que pueden obligar a mantenerlos.

(18) J. LARRAZ, *La meta de dos revoluciones*, Madrid, 1946. Págs. 307 a 310.

gurado, la administración territorial con base nacional supone la existencia de un organismo que desconoce sus necesidades reales y frente al cual es un extraño. La organización profesional puede, no sólo alcanzar esta infinita complejidad, sino llegar, incluso, a computar los esfuerzos individuales; lo que no quiere decir que no haya de existir un órgano central, ya que tan sólo desde el círculo grande pueden determinarse exactamente las relaciones justas y regulares entre todas las unidades (19).

Dado que es lo natural que la empresa reporte al trabajador la solución económica integral que requiere, resulta que aquel mismo órgano es el que, cuando su magnitud lo permite, debe constituirse en caja autónoma a efectos de los Seguros sociales; debiendo quedar la administración de esta caja conjuntamente en manos de la dirección de la empresa y de los asegurados. De esta forma el trabajador puede alcanzar a comprender la realidad social de la previsión, su costo, su dependencia e influencia en la vida económica de la empresa (20). Pero, por encima de esto, es preciso observar que el trabajador deja de ser mero beneficiario y átomo administrado de la masa asegurada. El sistema postula, incluso, la computación de sacrificios voluntarios en orden a la previsión, por parte, no sólo de las diversas profesiones, sino de los individuos, grado al que nunca puede llegarse en la administración territorial. Y aún queda otra faceta que permite afirmar que, sobre esta base, las instituciones de los Seguros darían un gigantesco paso hacia la desmasificación: es ésta la de que aquéllo que supusiera un sacrificio voluntario, implicaría siempre, y paralelamente, un riesgo que hoy se trata de excluir paulatinamente de la vida social, sin consideración a las perniciosas consecuencias que esta supresión determina, por cuanto que produce una forzada y absoluta inversión del individuo en la masa, haciéndole perder el sentido de la responsabilidad, de la iniciativa y del propio esfuerzo.

(19) JORGE SIMMEL, *Sociología*. Tomo I, pág. 62. Buenos Aires, 1939.

(20) En España el órgano gestor más apropiado podrían ser las Juntas de Jurados creadas por Decreto de 18 de agosto de 1947 que, según recientes manifestaciones del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo, prontamente habrán de ser reglamentadas.

Las ventajas del sistema pueden resumirse así:

- a) La de proporcionar una mayor vinculación del trabajador a la empresa.
- b) La de la administración por los propios asegurados (21).
- c) Admite toda clase de diversidades profesionales.
- d) Puede llegar a computar los esfuerzos individuales.
- e) Permite, sobre un mínimo garantizado, la existencia de un riesgo.

La consecuencia de todo ello es que determina, en este orden, una consideración plena de la personalidad del trabajador.

Naturalmente, las pequeñas empresas no pueden constituir fondos que garanticen las prestaciones, pero se puede salvar, así como el caso de los trabajadores eventuales y los autónomos, mediante la aplicación del sistema profesional sobre círculos más amplios de tipo sindical. Aun así, siempre quedaría una masa de población que no admitiría su inclusión en estas cajas y para la cual resultaría preciso mantener la existencia de un órgano administrador de tipo paraestatal.

La vinculación del hombre a la empresa y, por tanto, la responsabilidad de la caja de previsión, se mantiene permanentemente salvo

(21) En la actualidad, la legislación y la doctrina en casi todo el mundo defienden la participación de los asegurados en la gestión, si bien a través de procedimientos de representación que no son auténticos y que, aun siéndolos, no pueden sentirlo así los trabajadores por la inmensa distancia que les separa del órgano gestor. Véase MIGUEL FAGOAGA, obra citada, donde expone las actuales opiniones doctrinales y la legislación de los diversos Estados en lo que respecta a este extremo.

E. PÉREZ BOHJA, *Administración de los Seguros Sociales*. En «Boletín de Información del I. N. P.», núm. 11, noviembre de 1942. «La participación de los productores afectados por el Seguro... es un factor psicológico muy importante, que favorece la implantación y el desarrollo de los Seguros.» Y añade que, «en cuanto a la representación de los interesados, conviene incorporar verdaderos empresarios y trabajadores que, por efectuar cotizaciones y por beneficiarse de las prestaciones del Seguro, estén directamente afectados por una eficaz gestión».

C. GONZÁLEZ POSADA, en *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, al exponer el problema, dice que «está en el mundo muy arraigada la tendencia a una administración por los asegurados».

en los casos de baja en aquélla, voluntariamente, por expulsión o por consecuencia obligada de un accidente, y en el caso de paro forzoso. Cuando el trabajador se traslada a otra empresa parece que debe trasladarse a ésta en ciertos aspectos la cuenta a su favor; si el motivo de la baja es un accidente que determina la imposibilidad de continuar al servicio de la misma empresa, entonces habría de ser el órgano paraestatal el que quedara encargado de su seguridad y, por último, también a éste correspondería la administración del seguro de paro, por cuanto aquí, si bien no se ha roto voluntariamente una relación laboral, es evidente que las cajas de empresa o sindicales carecen en absoluto de potencia para asumir un riesgo que se manifiesta como un fenómeno que afecta por entero, en forma general e imprevista, a las distintas ramas de la producción.

Frente al sistema profesional, el argumento más grave que se ha hecho es el de que rompe con todo principio de solidaridad nacional (22), lo cual no es cierto, ya que, no solamente no impide, sino que requiere el establecimiento de un fondo nacional que garantice las prestaciones mínimas, lo que es perfectamente factible, ya que aquella solidaridad no tiene relación alguna con el uniformismo administrativo. Por otra parte, salvo cuando la cuantía de las cotizaciones es independiente de la de las prestaciones, es evidente que las actuales compensaciones interprofesionales e interregionales, que injustamente se mantienen de una forma habitual, pueden suprimirse, por regla general, mediante una revalorización de ciertos productos.

Como hemos dicho, todo esto requiere, además, la intervención del Estado o de un organismo paraestatal a los efectos siguientes:

- a) Dictar las normas generales de gestión de los Seguros sociales y sus prestaciones mínimas.
- b) Actuar como órgano de coordinación entre las diversas cajas.
- c) Administrar un fondo que garantice las prestaciones mínimas.
- d) Inspección.

(22) MARTÍ BUFILL, op. cit.

e) Administración directa de los Seguros sociales correspondientes a los trabajadores que no queden incluidos en las cajas de empresa o sindicales.

f) Administración de los Seguros de paro y de las prestaciones debidas a los accidentados afectos de incapacidad permanente que no puedan prestar servicios a la empresa en la que sufrieron el siniestro.

g) Administración directa de las prestaciones sanitarias por cuanto que las cajas inferiores no podrán realizar las necesarias instalaciones y, además, por el motivo expuesto de que, al ser la cuantía de las prestaciones independiente de la de las cotizaciones, tan sólo puede garantizar aquéllas un fondo nacional (23).

J. R. FERNÁNDEZ DE VELASCO

(23) C. GONZÁLEZ POSADA, op. cit. Sostiene que es indiscutible la superioridad del sistema territorial en lo que se refiere a las prestaciones sanitarias.