

Recensiones

ALONSO OLEA, Manuel, y MONTOYA MELGAR, Alfredo: *Instituciones de Seguridad Social; Apéndice 1963*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid; 78 páginas.

La Seguridad Social —es una evidencia— se encuentra en la actual coyuntura legislativa española en trance de continua experimentación y renovación. No podía menos de ser así, dada la juventud de la disciplina y, lo que quizá sea una consecuencia de lo anterior, su plurivalente tendencia expansiva.

La situación, alentadora, sin duda, por demostrativa de que se está en vías de perfeccionamiento, tiene el inconveniente (mínimo si se considera la cuestión globalmente) de que no resulta tarea fácil el conocimiento, a ciencia cierta, de las disposiciones vigentes en cada momento. De ahí la avidez con que se reciben obras de puesta al día como la comentada, máxime si, como en el caso presente, nos encontramos ante la actualización de un libro tan capital como las *Instituciones de Seguridad Social* del profesor Alonso Olea.

Como se nos dice en el prólogo, el *Apéndice* limita la puesta al día a la parte expositiva de las Instituciones, quedando fuera de su propósito la actualización de la parte doctrinal. Quedan, pues, recogidas las modificaciones legislativas habidas desde el 19 de octubre de 1959 hasta marzo de 1963, es decir: el nuevo régimen de protección contra el paro, el nuevo régimen de cobertura de las enfermedades profesionales, las tarifas base de cotización y prestaciones y demás modificaciones en las normas comunes de los Seguros Sociales unificados contenidas en el Decreto 56/1963 de 17 de enero, la creación de las Mutualidades de trabajadores autónomos y de la de representantes del comercio, así como las modificaciones de puntos concretos registradas en los demás Seguros Sociales.

Contiene asimismo el *Apéndice* un índice de normas y una relación de los trabajos doctrinales más importantes, ambos referidos a los, aproximadamente, tres años objeto de actualización.

«De preparar la puesta al día —son palabras del prólogo— se ha encargado don Alfredo Montoya Melgar, profesor Ayudante de Derecho del Trabajo en las Universidades de Sevilla y Madrid.» Cabe decir, en su honor, que ha

mantenido en su labor el rigor sistemático, la precisión y la claridad de exposición de la obra que viene a completar.

Demos, pues, la bienvenida a la deseada actualización de las Instituciones y esperemos la segunda edición que aquí se nos anuncia conteniendo una completa puesta al día del libro en todos sus aspectos.

ANTONIO MARTÍN VALVERDE

BLANCO, Juan Eugenio: *Estudio de los convenios colectivos. Especial consideración de su repercusión en la Seguridad Social*. Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1963; 250 págs.

La obra que reseñamos ha sido galardonada con el premio Marvá 1960.

El autor, como cuestión previa, advierte sobre el momento en que el texto se redactó, ya que, por exigencia del plazo de presentación al citado premio, que concluyó el 31 de octubre de 1962, el estudio se refiere a la realidad en aquel momento, si bien se complementa con una Addenda, que comprende las «nuevas orientaciones en la Seguridad Social española».

La obra se divide en nueve capítulos, más la Addenda citada.

En el primer capítulo. «Cuestiones previas de terminología y sistemática», se formulan una serie de advertencias con respecto a una y otra para facilitar la lectura y comprensión del texto.

El capítulo segundo, «Los convenios colectivos y la Seguridad Social», se inicia con el estudio de los convenios colectivos; se pasa después al examen de los mismos en España, considerando en especial la Ley y Reglamento de 1958; se estudia la Seguridad Social en los convenios colectivos, y se concluye con el examen de la Seguridad Social y Seguro privado en los Convenios Colectivos Sindicales.

En este capítulo se afirma que los convenios colectivos no constituyen un vehículo adecuado para el establecimiento de programas de Seguridad Social básica, y ésta, inserta en aquéllos, sólo debe lógicamente admitirse en especificados sectores complementarios.

No obstante, si bien ha de comprobarse en la panorámica del Derecho comparado el hecho generalizado de inclusión de cláusulas de Seguridad Social en los convenios colectivos, estimamos que los convenios no deben asumir la concesión de prestaciones propias de los regímenes de Seguridad Social, considerando, por el contrario, laudable la acción complementaria de los seguros sociales establecidos a través de prestaciones que los convenios garanticen.

Quizá el *quid* de la cuestión estriba en la prioridad absoluta que nosotros concedemos a la Seguridad Social generalizada para que alcance prestaciones suficientes antes de que a través de los convenios aparezcan tales prestaciones esporádicamente para limitadas agrupaciones de beneficiarios.

El capítulo tercero se ocupa del «Panorama internacional de la Seguridad Social complementaria a través de convenios colectivos y regímenes de Empresa».

En el panorama internacional podemos observar fenómenos que guardan señalada analogía con el que actualmente se está produciendo en nuestra patria: ante el fallo de la Seguridad Social básica, ante la deficiente cobertura de los riesgos sociales, los elementos interesados, empresarios y obreros, reaccionan en parecida forma a cuando la Seguridad Social no existía: cada grupo, cada sector que tiene potencia económica suficiente, organiza —si quiere— «su» Seguridad Social complementaria, mientras quienes —los más— no cuentan con aquella posibilidad o deseo empresarial, ven disminuido su nivel de seguridad en relación cada vez más distanciada con los beneficiarios de regímenes supletorios.

Interesa por ello singularmente un examen de los regímenes patronales, de Cajas de Empresa, Mutualidades y otros instrumentos de previsión complementaria en aquellos países donde el estado de la cuestión nos ha parecido más aleccionador o sugerente y a cuya realidad normativa hemos podido llegar con nuestros medios informativos.

Y como consecuencia, se examina la realidad en este aspecto en los siguientes países: Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Canadá e Italia.

Del examen de estos cinco países, que nos han parecido suficientemente representativos, deducimos la conclusión general de que los regímenes de previsión privada o particular que asumen, sólo para determinados sectores, la satisfacción de prestaciones que los seguros sociales obligatorios incluyen normalmente en su sistema, están fatalmente condenados a su integración en la Seguridad Social propiamente dicha, a medida que ésta vaya alcanzando sus naturales etapas de evolución; en otras palabras: hasta que la Seguridad Social sea auténtica y haga honor a su nombre.

El capítulo cuarto se ocupa de la «Seguridad Social básica y la Seguridad Social complementaria», y se examinan como aspectos fundamentales los siguientes puntos: los niveles de seguridad, la seguridad complementaria, el salario de cotización-prestaciones en la Seguridad Social básica, la exención de cotización de remuneraciones voluntarias y voluntariedad u obligatoriedad de las remuneraciones acordadas en Convenios Colectivos Sindicales.

Los convenios colectivos pueden ser y deben ser un magnífico instrumento para la consecución de la seguridad social complementaria, siempre

posible y siempre conveniente, por muy generosa que pueda concebirse la Seguridad Social básica, pues siempre quedan amplias zonas para la Seguridad social complementaria y para el seguro básico. Naturalmente que éstas zonas serán menos amplias o más bien distintas, en función de la extensión del campo de aplicación y de las prestaciones del seguro social.

Entendemos, por todo ello, que la seguridad social que se alcance a través de los convenios colectivos debe partir del supuesto de complementar la Seguridad Social básica, pero no de suplirla.

En el capítulo quinto se efectúa el examen crítico de las prestaciones de Seguridad Social en los diversos regímenes establecidos en los convenios colectivos, y se comienza destacando la no intervención de los Organismos de gestión, administración o tutela de Seguridad Social en la gestión, trámite y aprobación de los convenios colectivos, pese a que en ellos se contienen cláusulas referentes a Seguridad Social.

Acto seguido se estudian los convenios de Hidroeléctrica Española, Vidrieras de Llodio, Ajuria, Ensidesa, Editorial Católica, Azúcar, Sniace, Sierra Menera y Trepert Galcerán.

Y por último, se examina la creación de entes institucionales de previsión social; se considera el complemento de la prestación económica de enfermedad en los regímenes de seguridad social empresarial, se exponen las prestaciones complementarias de Desempleo y el régimen de Plus Familiar.

En el capítulo sexto se realiza el examen analítico de las cláusulas de exención de cotización a Seguridad Social de las remuneraciones acordadas en los convenios colectivos, afirmando que la línea general seguida en éstos es la de la desgravación de todos los aumentos voluntarios. Casi todos ellos tienen un exquisito cuidado de insertar la consabida cláusula excluyente en unos términos y con precisiones que reflejan verdaderamente un auténtico «terror» a la fiscalidad de seguros sociales.

En el capítulo séptimo se exponen una serie de consideraciones sobre la situación actual, destacando como idea central la de que los convenios colectivos, con sus sistemas de Seguridad Social, están tratando de suplir las deficiencias de la Seguridad Social general, lo que ha llevado a aquéllos a desvirtuar el auténtico significado con que los mismos se concibieron.

En el capítulo octavo, y como conclusión del anterior, se exponen los términos reales del problema actual, poniendo de relieve que como consecuencia de ir adquiriendo derechos de Seguridad Social a costa de cotizaciones no ingresadas en los regímenes generales, éstos se van despreciando paulatinamente por parte de los acogidos a regímenes complementarios, que cabe suponer más «mimados» cada día por Empresas y trabajadores que han tenido posibilidad de crearlos, obstaculizando una política de integración o de nive-

lación, o si se quiere, de más justa redistribución de la riqueza; podríamos decir, sintetizando, una política auténtica de Seguridad Social.

De la rectificación de esta situación se ocupa el capítulo noveno, al examinar el criterio de las disposiciones legales que incorporan al salario base mínimo las mal llamadas pagas de participación de beneficios, con lo que se inicia tímidamente una política de ampliación del salario base a efectos de cotización.

Y se finaliza el capítulo con la relación de los Convenios Colectivos que se citan en la obra.

Y en la Addenda citada se pone al día el tema, como se anticipó, exponiendo las nuevas orientaciones en la Seguridad Social española, examinando, por un lado, el Decreto de Tarifas de cotización, y por otro, el derecho transitorio y el sistema español de Seguridad Social complementaria.

En conclusión, nos encontramos ante una obra valiosa, no sólo por el interés del tema, que es de máxima actualidad, sino sobre todo, por la profundidad con que es tratado, de tal forma que se convierte de consulta obligada para todo el preocupado por la Seguridad Social.

J. CARRASCO BELINCHÓN

BORRAJO DACRUZ, Efrén: *Estudios jurídicos de previsión social*. Editorial Aguilar, Madrid; 217 págs.

La primera, más necesaria y previa a las demás perspectivas de consideración de la realidad jurídica es la que procura una descripción del ordenamiento jurídico positivo concreto, una interpretación de sus normas y una definición y encuadramiento de los conceptos e instituciones jurídicas a partir de los datos positivos.

Estudios jurídicos de previsión social (que recoge una serie de trabajos publicados con anterioridad por el autor en revistas especializadas) se alinea en su casi totalidad junto a este tipo de investigaciones jurídicas. Y digo en su casi totalidad porque, a más de una obra expositiva, se trata de una obra valorativa, lo que supone que el ordenamiento vigente es contrastado con otros ordenamientos y sometido a consideraciones críticas y «de lege ferenda».

* * *

Los tres primeros capítulos que constituyen el núcleo de la obra están dedicados al análisis, referido al ordenamiento jurídico de los Seguros Sociales Unificados, de la relación jurídica de Seguro Social.

En el capítulo primero se contiene un estudio de las fuentes de la relación aseguradora, haciéndose una precisa distinción entre obligaciones «ex lege» y obligaciones «ex contractu» (y dentro de éstas, entre obligaciones nacidas de contrato voluntario y obligaciones nacidas de contrato forzoso), encuadrando dentro del primer grupo las obligaciones nacidas de la relación aseguradora.

El segundo capítulo —el más extenso— está dedicado al estudio del contenido de la relación de Seguro Social. En el mismo, y tras la exposición de los conceptos previos que constituyen imprescindible material de trabajo (concepto de relación jurídica, concepto de contenido de una relación jurídica, concepto de obligaciones bilaterales), se examinan con todo detalle las obligaciones de afiliación y de cotización y se exponen las conclusiones que se deducen de dicho examen:

A) En el estudio de la obligación de afiliación se examinan el carácter condicionante de la misma a efectos del devengo de las prestaciones, su naturaleza jurídica (acto administrativo unilateral de inscripción, al que precede un acto unilateral de solicitud-declaración por parte del empresario), los sujetos de la obligación de afiliar (o más propiamente, de solicitar la afiliación) y las consecuencias del incumplimiento de esta obligación; punto que, en correspondencia con su importancia, es analizado con todo detalle en su evolución histórica, regulación vigente y probable, y deseable, evolución futura (automaticidad de las prestaciones).

B) Obligación de cotización: se examinan sucesivamente en este apartado la estructura de la obligación de cotización (fuente, objeto y sujetos), su naturaleza jurídica, el principio de legalidad tributaria en las cuotas de seguros sociales y el juego de la cotización en relación con el derecho a las prestaciones.

El punto más detenidamente examinado es el de la naturaleza jurídica no ciertamente por virtuosismo jurídico, sino porque, como observa el profesor Borrajo, determinar cuál es la naturaleza jurídica de una obligación, de una relación, de una institución; es, nada menos, que hacer incidir sobre ellas un determinado régimen jurídico. La conclusión deducida del examen es que, si bien en un orden lógico-jurídico (hipotético y no vigente, por tanto) las cuotas quedarían incluidas en la categoría de impuesto especial, según el concepto que del mismo ofrece la nueva ciencia del Derecho fiscal, desde un punto de vista jurídico-positivo las cuotas de Seguros Sociales han de ser catalogadas como tributos de carácter especial; consiguientemente, no sometidas al régimen jurídico de los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales ni las exacciones parafiscales, y sí, en cambio, al principio de legalidad tributaria.

C) Las conclusiones del capítulo son: la virtualidad social del seguro automático (asunción del riesgo, con independencia de que se haya cumplido la obligación de solicitar la afiliación) y la necesidad de desglosar la relación aseguradora en dos: relación de previsión (cuyo contenido es la asunción del riesgo y la obligación de pagar las prestaciones) y relación fiscal de cotización; relaciones, en verdad, conexas y de funcionamiento paralelo, pero que no pueden integrarse en una única relación jurídica.

El capítulo tercero estudia el objeto de la relación jurídica de previsión. El profesor Borrajo parte de la definición de riesgo tal como es ofrecida por la doctrina mercantilista del seguro privado para comprobar, con el dato positivo de los riesgos sociales biológicos (invalidez, vejez, enfermedad y muerte) si esta noción se ajusta a la realidad o necesita ser sustituida por otra.

El análisis de los conceptos positivos de los riesgos citados (únicos a los que se circunscribe el estudio) es extraordinariamente valioso. La detallada exposición del profesor Borrajo constituye una guía completa para detectar cuándo nos encontramos ante la vejez, invalidez, enfermedad y muerte indemnizables, lo que no es siempre tarea fácil.

La conclusión es que el concepto de riesgo, en líneas generales, sigue siendo válido como objeto de la relación de previsión.

* * *

Los capítulos cuarto y quinto son como ilustraciones de las cuestiones más importantes tratadas en los anteriores. Ilustraciones, en verdad, significativas y singulares, porque, tanto uno como otro supuesto son excepcionales: el primero («Responsabilidad de empresario por no afiliación al Montepío Nacional del Servicio Doméstico»), por establecer una obligación alternativa de solicitar la afiliación a cargo del socio beneficiario y del socio protector, respectivamente, y por contener, además, una muy curiosa remisión de normas, y el segundo («La automaticidad de las prestaciones en el Seguro de Desempleo»), por acoger, por primera vez, y hasta ahora, en solitario, lo que el autor califica de verdadera revolución de nuestra Seguridad Social: la constitución «ex lege» del derecho a las prestaciones, con independencia de que se haya cumplido o no el requisito de la afiliación.

* * *

Tres méritos principales encontramos en esta obra:

El primero, su rigor sistemático y claridad de exposición. Se trata de un trabajo perfectamente planteado y estructurado, de concepción silogística.

El segundo, su rigor metódico. Ciertamente, el profesor Borrajo ha sido fiel a su propósito de construir un trabajo jurídico, prescindiendo de ótras consideraciones políticas, económicas, administrativas, actuariales, etc., y de construir un trabajo jurídico de exposición, interpretación, exégesis y crítica del ordenamiento positivo.

El tercero, la elección del tema. Un tema general, escasamente tratado en nuestra doctrina y de una indiscutible trascendencia práctica. Piénsese en los tan citados principios de automaticidad de las prestaciones y cuestión de responsabilidad por incumplimiento de la obligación de solicitar la afiliación.

En suma, un libro indispensable que, aquí vale, en verdad, el tópico, viene a llenar un importante vacío sentido en la doctrina del Derecho español de la Seguridad Social.

ANTONIO MARTÍN VALVERDE

MEILÁN GIL, José Luis: *El Mutualismo Laboral*, Madrid, 1963; 403 págs.

Editado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, aparece este completo estudio sobre materia de tal importancia como el Mutualismo Laboral. Aparte de su valor intrínseco, razones de oportunidad acrecen su interés, ya que la Ley de Bases de Seguridad Social revaloriza las funciones y robustece la personalidad de las Mutualidades Laborales.

Meilán Gil obtuvo con la materia que el libro contiene el grado de doctor en Derecho, con la máxima calificación, por la Universidad de Madrid. Es, hay que comenzar diciendo, un estudio rigurosamente jurídico, completo y sistemático. Con pleno acierto, a mi juicio, para un mejor encuadre del tema, el autor comienza con una teoría jurídica de la Seguridad Social. En ella trata previamente, con agudas observaciones, los fines del Estado, encuadrando entre los mismos a la Seguridad Social, en cuanto ésta es un medio para el mejor cumplimiento de los fines del hombre; respecto a la consideración de la Seguridad Social como servicio público, adopta una solución ecléctica.

Hace un amplio estudio del concepto y la naturaleza de la Seguridad Social, calificando a las Mutualidades como uno de los medios típicos —junto a los seguros sociales—, a través de los cuales se realiza la previsión social.

Con estas previas y necesarias consideraciones analiza el Mutualismo Laboral en el esquema jurídico de la Seguridad Social española, terminando la primera parte con un examen del debatido problema: Seguridad Social y Derecho del trabajo. A pesar de las recientes experiencias legislativas, amplia-

torias del ámbito personal: trabajadores autónomos, etc., Meilán se pronuncia abiertamente por la inclusión de la Seguridad Social en el Derecho laboral.

Aun siendo la primera parte de un alto interés científico, es en la segunda donde el autor logra, con notable perfección, un tratamiento sistemático del Mutualismo Laboral español. Hay que destacar la inteligente división del tema, que es tratado de un modo exhaustivo.

Los capítulos son ocho: Concepto y caracteres, Fuentes jurídico-positivas. Ambito personal, Prestaciones, Mutualidades Laborales, Servicio de Mutualidades Laborales, Otros órganos y Garantías jurídicas.

Hacer una crítica de cada uno de ellos excede de los límites de estas líneas. Me limitaré a dar una noticia compendiada de cada uno de ellos. Respecto al concepto y caracteres, Meilán entiende que en la actualidad el Mutualismo Laboral, más que una especie dentro del Mutualismo, es un sistema de Seguridad Social, aunque distinguiéndose de los llamados Seguros Sociales, por su ámbito limitado de solidaridad, y participación de los interesados en la gestión. Las configura, a las Mutualidades, como instituciones privadas, lo cual es un tanto discutible.

Al estudiar las fuentes no se limita a una enumeración de las mismas, sino que realiza un examen de la jerarquía, así como el análisis de algunas fuentes especiales, como son los convenios colectivos en relación con el Mutualismo.

El capítulo más amplio se dedica al ámbito personal, dentro del cual se puede encontrar, clara y exhaustivamente, todo el sistema positivo español. Trata sucesivamente de los mutualistas —incluidos y excluidos, derechos y deberes, pérdida de la condición de mutualista—, beneficiarios, empresarios y, finalmente, prestaciones.

Al estudiar las Mutualidades, desde el punto de vista orgánico, analiza por separado el concepto órganos de gobierno y patrimonio. Ofrece interés el detallado estudio que hace de la naturaleza jurídica del Mutualismo Laboral, que Meilán conceptúa como «un servicio público de carácter social, cuyo objeto es la previsión social en favor de trabajadores por cuenta ajena e independientes» (pág. 289); conceptualización sólidamente fundada por su autor.

En el capítulo sexto trata del Servicio de Mutualidades Laborales —estructura, régimen económico y funciones—.

En el apartado referido a otros órganos da noticia cumplida de la Caja de Compensación y Reaseguro, Asambleas provinciales, Asamblea general y órganos de inspección.

El último capítulo aborda el tema del procedimiento administrativo del Mutualismo Laboral, demostrando Meilán que posee unos depurados conocimientos en la materia.

Con unas conclusiones valiosas para la materia, en las que resume su postura, acaba el libro.

Es frecuente terminar las recensiones con términos laudatorios, más o menos justos. En el caso presente rompo una lanza en favor del libro que Meilán ha realizado por tratarse de un estudio completo, jurídico, personal y hondamente enraizado en la realidad positiva, con abundantes citas doctrinales. La bibliografía sobre temas laborales, y en concreto sobre el Mutualismo, se ha visto notablemente enriquecida.

JUAN ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA

MINISTERIO DE TRABAJO: *Bases de la Seguridad Social*. Ediciones de Trabajo. Madrid, 1964; 142 págs.

El texto comentado de la Ley de 28 de diciembre de 1963, su justificación política y el análisis de sus principios generales; he aquí el contenido del libro que se comenta, la mejor y más autorizada de las publicaciones aparecidas sobre la Ley de Bases de la Seguridad Social.

La Ley se inspira en unos principios generales, que son: la consideración conjunta de las *situaciones* objeto de cobertura, la relativa uniformidad de las prestaciones, la importancia de las prestaciones de carácter preventivo y recuperador, la incorporación de los interesados a la gestión de la Seguridad Social, la desaparición del espíritu de lucro, el saneamiento del régimen financiero y la participación del Estado en el coste de la Seguridad Social.

El clásico concepto de riesgo, como determinante del infortunio, es sometido en la Ley a una inteligente revisión: no existe, en último término, otro riesgo que el de la falta de salario (convendría añadir que también existe el riesgo, no de defecto de ingresos, sino de exceso de gastos, en cuyo caso el salario no tanto falta cuanto, existiendo, resulta insuficiente). La nueva Ley, consecuente con este principio, otorga un mismo tratamiento a todas las situaciones de falta de salario, haciendo abstracción de sus causas motivadoras. Por un lado se unifican enteramente la duración y la cuantía de las prestaciones económicas en el caso de enfermedad, accidente de trabajo y desempleo. Por otra parte, se establece un régimen conjunto de asistencia sanitaria. Por último, las situaciones de invalidez son también tratadas conjuntamente, con independencia de sus causas.

El principio de relativa uniformidad de las prestaciones no supone una unificación de términos absolutos; las prestaciones mutuales son, en este sentido, una «válvula de desigualdad» de los beneficios de la Seguridad Social.

Las prestaciones preventivas y recuperadoras son objeto de especial atención en la nueva Ley; ello se traduce en la restricción de las pensiones vitalicias de invalidez, que se limitan a los supuestos de incapacidad absoluta y de gran invalidez, y en la creación de centros de recuperación.

Por lo que se refiere a la gestión, ésta ha de ser racional y ordenada, de tal modo que no se superpongan competencias de dos o más órganos sobre un mismo sector de la Seguridad Social; por otra parte, la unificación de la base de cotización ha de suponer un paso decisivo para conseguir la eficacia y simplicidad del sistema.

En la gestión han de participar los propios interesados, fundamentalmente a través de las instituciones mutuales.

Con relación al debatido tema de la desaparición del espíritu de lucro en la gestión de la Seguridad Social, se mantiene el principio de exclusión de las Compañías de seguros privados de la cobertura del de Accidentes de Trabajo.

Respecto de las mejoras voluntarias de Seguridad Social, éstas quedan permitidas a las Empresas, incluso a través de conciertos con Compañías privadas de seguros.

Desde un punto de vista financiero se mantiene la necesidad de implantar un régimen de reparto, en concordancia con las tendencias que se observan en la casi totalidad de los sistemas de Seguridad Social. Al tiempo, y como medio de hacer llegar al asegurado la onerosidad que supone la financiación del sistema, las prestaciones de jubilación se hacen proporcionales a los períodos de cotización, y en otro aspecto, las prestaciones farmacéuticas pierden su carácter de absoluta gratuidad.

Como último principio de la Ley se cita el de participación del Estado en el coste de la Seguridad Social, a través del cual ha de facilitarse una de las finalidades —la redistributiva— de la Ley.

El libro comentado, que se abre con el discurso del ministro de Trabajo ante el Pleno de la Cortes, concluye con un útil y bien sistematizado índice de materias, que completa el extraordinario interés de la obra.

A. MONTOYA MELGAR

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Trabajadores de edad. Problemas de empleo y de retiro* (Memoria del Director general a la XLVI Conferencia Internacional del Trabajo, parte I), Ginebra, 1962; 113 págs.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICO: *Age et emploi*, París, 1962; 63 págs.

El problema de fondo básico, del que no son sino un corolario los problemas particulares de su empleo y retiro, es el del «envejecimiento» progresivo de la población humana, debido a los avances sanitarios. Si llamamos «viejas» a las personas que han cumplido los sesenta años, su número actual en el mundo es de 200 millones; era de 155 millones en 1952 y será de 300 millones en 1975; el número de viejos crece con más rapidez que el de la población total, aun hallándose ésta en pleno proceso expansivo. Desde 1950 a 1960 la población mundial aumentó en un 1,6 por 100 al año, con una adición neta de unos 42 millones de habitantes anuales; mientras que la población vieja, en el sentido dicho, y para el período indicado, aumentó en un 2,5 por 100 al año, con una adición neta de 4,5 personas por año.

Los problemas laborales y conexos que plantea el sostenimiento de esta población envejecida son de una extraordinaria magnitud; pudiendo ser divididos, como lo hace el estudio de la O. I. T., en los que se refieren a su empleo y en los que se refieren a su jubilación y a su retiro.

Por lo que al empleo toca, con lo primero que hay que romper es con el prejuicio general, existente aún en los países más avanzados, contra el empleo de trabajadores no ya «viejos» (de sesenta o más años), sino incluso de trabajadores «maduros» (edades comprendidas entre los cuarenta y sesenta años). En buena parte, estos prejuicios son infundados, puesto que parece demostrado que el trabajador maduro, cuando menos, tiene una serie de condiciones que deberían hacerle preferible al trabajador más joven: mayor sentido de la responsabilidad, menor número de accidentes de trabajo, menor número de faltas de asistencia infundadas, menor número de abandonos voluntarios del trabajo, etc. Sin que, por otro lado, esté, ni mucho menos, demostrado que los rendimientos sean inferiores; los estudios hasta ahora realizados demuestran que el rendimiento sólo empieza a declinar notablemente a partir de los sesenta años en los oficios metalúrgicos, y a partir de los sesenta y cinco, en los de la construcción; oficios ambos típicamente manuales y de relativa dureza física. Por ello, lo primero que se recomienda es una tarea de propaganda general que revele estos hechos y demuestre lo infundado de las opiniones contrarias a los mismos.

Los prejuicios aparte, el problema más grande del trabajador de edad se encuentra cuando es desplazado tecnológicamente y desaparece la utilidad en el mercado de trabajo de la especialidad u oficio al que se había venido dedicando durante su vida anterior; la capacidad de adaptación y aprendizaje disminuye con los años, y disminuye asimismo como consecuencia de las cargas familiares, la movilidad geográfica. El problema es entonces el de los cursos especiales de formación profesional para el reentrenamiento en nuevas especialidades de los trabajadores desplazados y el de habilitar sistemas y recursos que permitan el disfrute anticipado de las pensiones de jubilación.

Los problemas de retiro son de complejidad similar; es evidente que se llega a una edad en la que el trabajador es un incapaz físico para dedicarse a tareas productivas en general o a las específicas a que ha consagrado su vida laboral. Lo que ocurre es que esta edad (edad «funcional» como diferente de la edad «cronológica») es diferente para cada individuo; de ahí que deba reforzarse, por un lado, la tendencia a no fijar edades generales forzosas de retiro, y por otro, la que establece la compatibilidad de las pensiones de vejez de los regímenes de Seguridad Social (si de hecho o de derecho se establece una edad de retiro forzoso) con las rentas de trabajo, de forma que se permita al «viejo» seguir dedicándose a tareas productivas, normalmente peor remuneradas por su carácter marginal, pero que ni condenan al viejo a una ociosidad forzosa, ni cometen con él la injusticia de privarle de unos derechos consolidados a través de largos años de cotizaciones, ni contribuyen a agravar, donde existan, los problemas de escasez de mano de obra.

Sobre que debe existir un régimen general de pensiones de retiro no existe ni la menor duda (el Convenio sobre norma mínima de seguridad de la Oficina Internacional del Trabajo así lo exige; un mínimo de pensión del 40 por 100 del salario con un máximo de treinta años de cotización). Aunque necesitan desarrollo ulterior, una serie de medidas complementarias, tales como las que se dirijan a la atención de los problemas sanitarios de los viejos —pues es cierto y demostrado que la incidencia de la enfermedad es superior respecto de ellos—, sus servicios sociales para participación en la vida comunitaria, etc.

En cualquier caso, sin embargo, el problema de la ocupación de los trabajadores maduros y ancianos en un país está ligado a la situación de su mercado de trabajo; justamente es la escasez de mano de obra que se nota hoy en bastantes países europeos la que está trayendo a primer plano el aprovechamiento de estos recursos humanos. Lo cual da buenas perspectivas al problema, como siempre que existe una situación de pleno empleo; como crudamente dice uno de los ponentes cuyos estudios se resumen en el libro de la O. E. C. D. E. (que recoge el informe general sobre la sesión de estudio.

internacional sobre el tema, celebrada en Estocolmo en abril de 1962): «Pienso que todos estamos de acuerdo hoy en que el paro, la pobreza y el descontento son cosas peores que la falta de mano de obra.»

M. ALONSO OLEA

SORRIBES PERIS, L. E.: *El trabajador español en Alemania (La Seguridad Social en la República Federal)*. Ediciones Jornal, Madrid, 1963; 386 páginas.

Nos encontramos ante una obra de un alto valor práctico. El autor declara en el prólogo: «Es objeto del presente trabajo ofrecerlo al obrero español en Alemania, deseoso de una orientación sobre su situación dentro del sistema de Seguridad Social alemán.»

Pues bien, creemos que la orientación se consigue plenamente, ya que la información que se facilita es amplia en contenido y clara en la expresión, la que se complementa con el texto en alemán que se acompaña, con lo que se brinda al lector interesado el conocimiento en este idioma de las diversas expresiones. Máxime teniendo en cuenta la terminología que se contiene al final de la obra.

El volumen que reseñamos se divide en tres partes. En la primera se expone en primer lugar el régimen del Seguro de Enfermedad, ámbito personal, prestaciones, financiación, organización, inspección médica y relación entre Cajas de enfermedad y profesiones sanitarias.

Finalizando el estudio de este Seguro, con la información sobre lo que debe hacer el trabajador español asegurado en Alemania en caso de enfermedad, la indicación de los trámites a seguir para que los familiares residentes en España del trabajador español empleado en Alemania queden incluidos en el Seguro de Enfermedad y la reseña de los trámites a seguir por los trabajadores españoles afiliados al Seguro de Enfermedad alemán para obtener prestaciones durante su estancia temporal en España.

A continuación se expone el Seguro de Accidentes de Trabajo, ámbito personal, prestaciones (en especie, económicas y a los supérstites), derecho del asegurado a indemnización por daños frente a su patrono, financiación, organización y cuadro de enfermedades profesionales indemnizables.

Acto seguido se pasa al estudio de la protección del trabajador contra el desempleo, distinguiendo, por un lado, el Seguro, que concede prestaciones en virtud de los derechos del asegurado, y por otro, la Asistencia Social, que

otorga prestaciones al trabajador en paro que carece de —o ya no posee— los derechos de asegurado, siempre que se halle en situación de necesidad.

En cuanto al Seguro, se expone el ámbito personal, prestaciones, financiación y organización.

Respecto a la Asistencia Social se indican: el ámbito personal, las prestaciones, la financiación y la organización.

Y se concluye con la reseña de las cantidades básicas y máximas del subsidio de desempleo y de la ayuda económica en la asistencia social de desempleo y la tabla de subsidio por trabajo a jornada reducida.

La seguridad de la familia se expone a continuación: ámbito personal, prestaciones, financiación y organización.

La seguridad de pensiones se analiza acto seguido: ámbito personal, prestaciones, financiación y organización.

Y se concluye la primera parte en la información sobre *la jurisdicción laboral*, en la que se da amplia noticia de cómo está organizada, cómo funciona y cómo y cuándo hay que recurrir a ella.

La segunda parte comprende, en primer lugar, el texto del Convenio hispano-alemán sobre Seguridad Social de 29 de octubre de 1959, y en segundo término, el texto del Acuerdo hispano-alemán sobre la Seguridad Social en caso de paro involuntario de igual fecha.

Y la tercera y última parte comprende una amplia terminología de Seguridad Social española-alemana y alemana-española.

Como decíamos al comenzar esta reseña, la obra comentada tiene un indudable valor práctico no sólo para los trabajadores emigrantes y sus familiares, destinatarios de la obra, sino también para los órganos gestores de la Seguridad Social afectados por el Convenio citado y para los estudiosos del sistema alemán.

Creemos, pues, repetimos, que la publicación de esta obra es un acierto, y su contenido merece atención especial por su manifiesto valor práctico.

J. CARRASCO BELINCHÓN

TURNBULL, John G.; WILLIAMS, C. Arthur, y CHEIT, Earl F.: *Economic and Social Security*. 2.^a edición. The Ronald Press Co., Nueva York, 1962; 552 págs.

Economic and Social Security es, a pesar de su híbrida denominación, un libro típico de Seguridad Social. Que los problemas de Seguridad Social están en estrecho contacto con los temas de seguridad económica es una verdad in-

discutible y puesta de manifiesto en nuestra doctrina con toda claridad: «La naturaleza económica del riesgo señala que los riesgos contemplados por la Seguridad Social son tales que, devenidos siniestros, se traducen para el individuo que los sufre, en un aumento en el consumo de bienes económicos o en una disminución de los ingresos precisos para la adquisición de tales bienes» (Alonso Olea).

De los numerosos tipos de inseguridad con que el individuo debe enfrentarse —inseguridades psicológicas, inseguridades políticas, inseguridades religiosas— sólo la inseguridad económica es susceptible de una prevención y remedio institucionalizados. Pero, aún dentro de las inseguridades de naturaleza económica, es preciso hacer una nueva selección para determinar el objeto de de la seguridad social. Este es, precisamente, el de combatir la falta de seguridad económica que resulta de la incertidumbre en los ingresos y gastos individuales (*personal income and expense insecurity*).

Esta inseguridad económica que motiva, por vía de reacción, el nacimiento de la Seguridad Social, tiene sus causas en la vejez, la enfermedad o la muerte del trabajador (causas subjetivas) o en las perturbaciones del mercado de trabajo (causas objetivas). En todo caso, la inseguridad económica supone o un defecto de ingresos o un exceso de gastos.

La Seguridad Social (o, si se quiere, económica) actúa frente a los riesgos que se acaban de enumerar preventiva o represivamente, y, en uno y otro caso, a través de la iniciativa pública y de la privada. Este es, en síntesis, el esquema de la obra de Turnbull, Williams y Cheit: Seguridad social preventiva y reparadora, de un lado, y Seguridad Social pública y privada, de otro.

Después de distinguir entre servicios y prestaciones, entre asistencia pública y Seguro Social (es interesante retener que el derecho a la asistencia social se configura como «a right of a different order» frente al derecho a la Seguridad Social; no se llega a afirmar, sin embargo, que el asistido tenga, como cree en el Derecho continental Persiani, un mero interés) y entre Seguridad Social pública y privada se entra en el análisis del sistema americano de «seguridad económica». Los problemas básicos que ésta plantea son los relativos al campo de aplicación, respecto del cual se señala su extensión creciente, a los requisitos precisos para el disfrute de las prestaciones (períodos de carencia, actualización del riesgo en siniestro, comprobación de las situaciones indemnizables), a las prestaciones en sí mismas (correspondientes a las cotizaciones en los regímenes de seguro privado, e independiente de ellas en los de seguro oficial o público), a los costos de la Seguridad Social (cuota patronal y del trabajador en el régimen de O. A. S. D. I., y cuota empresarial exclusivamente en el régimen de U. C.) y a la administración del sistema.

Con la enumeración de estos problemas fundamentales, y con la referen-

cia a los distintos planes (preventivos y reparadores, públicos y privados) del sistema americano de Seguridad Social, se inicia el estudio técnico, con amplias referencias económicas y estadísticas, pero también jurídicas, de los riesgos y su forma de cobertura.

Así, son objeto de minucioso examen los sistemas de Seguro de vejez y supervivencia, accidentes de trabajo, desempleo, enfermedad y seguros de «grupos especiales».

La configuración de los riesgos se hace a partir de su descripción sociológica más elemental: la muerte supone la pérdida definitiva de la capacidad de devengar ingresos por el trabajo, y supone, accesoriamente, la existencia de gastos funerarios a los que es preciso hacer frente. La vejez plantea el problema de la persistencia de los gastos del trabajador y de la desaparición o disminución de su capacidad laboral y, consiguientemente, de su poder de efectuar ingresos. El desempleo es toda pérdida involuntaria de la ocupación laboral derivada de la coyuntura del mercado de trabajo y no de circunstancias personales (vejez, enfermedad, incapacidad) del trabajador. La aparición de una de estas circunstancias obstativas de la normal realización del trabajo da lugar a un riesgo de desempleo impropio (desempleo por incapacidad).

Paralelamente al estudio de los riesgos discurre un análisis de los medios de prevención y represión, tanto públicos como privados. De este modo, el riesgo de muerte es prevenido a través de reconocimientos médicos y programas sanitarios, y es remediado a través de la técnica del Seguro; el riesgo de vejez se previene dilatando las edades de jubilación y se remedia por las mismas indemnizaciones del Seguro. El régimen de la O. A. S. D. I. (Old Age Survivors Disability Insurance) establecido bajo el imperio de la «Social Security Act» (1935) y los sistemas de seguros privados de muerte y supervivencia han venido a cubrir, desde el ángulo público y desde el privado, los riesgos de vejez y muerte.

El riesgo de desempleo en sentido propio es combatido a través de medidas sociales de carácter general, como son las medidas de política fiscal y obras públicas, y a través de la asistencia estatal, ejercida directamente o mediante la injerencia en el mercado de trabajo a fin de compensar la oferta y la demanda.

Las consecuencias del desempleo son tan variadas como graves: alcanzan no sólo al individuo sino a la familia y a las instituciones sociales. Las perturbaciones personales (desequilibrios psíquicos, tendencia a la delincuencia, etcétera) y sociales (desunión familiar, actitudes de insolidaridad) que introduce la pérdida involuntaria del trabajo, junto con las funestas consecuencias de índole macroeconómica que tal pérdida supone, justifican la defensa de una política

de pleno empleo en el sentido de que «the normal lag between losing one job and finding another will be very short» (Beveridge).

La prevención y remedio del riesgo de paro se ha emprendido, primeramente a través de medidas patronales y sindicales, centradas en la necesidad de estabilizar el empleo y de garantizar el salario y, más adelante, a través de medidas públicas introducidas por la «Social Security Act».

La valoración que el Seguro de paro merece a los autores es positiva, si bien con reservas respecto de su administración y financiación.

Con relación al accidente de trabajo, riesgo que determina tanto la disminución o pérdida del salario como la necesidad de realizar gastos extraordinarios, se traza esquemáticamente el recorrido desde la tesis de la culpa contractual hasta la tesis de la responsabilidad objetiva, basada en las experiencias del Derecho alemán. Muy interesantes, desde el punto de vista jurídico, son las alusiones a la derogación del principio «respondeat superior» en el caso de la exoneración del empresario en los accidentes provocados por actos de un compañero de trabajo.

Finalmente, y respecto del riesgo de enfermedad común, se analizan los remedios de carácter privado (aseguradores independientes, seguros con los grupos de «Blue Cross» y «Blue Shield», contratos mercantiles) y de carácter público (asistencia pública, planes de la O. A. S. D. I.).

Como medidas de seguridad económica —que escapan de lo que tradicionalmente se entiende por Seguridad Social— se incluyen las relativas al trabajo de mujeres y niños, jornada máxima legal y salario mínimo.

El libro —que conjuga, dentro del peculiar estilo de la literatura norteamericana sobre la materia, los análisis económicos, jurídicos, históricos, estadísticos y aun filosóficos— termina con unas reflexiones sobre la conveniencia de un reajuste y racionalización del sistema de la Seguridad Social; reflexiones que el lector español puede hacer suyas con provecho en un momento en que se emprende la reforma de las instituciones de previsión.

ALFREDO MONTOYA MELGAR