

# ORGANISMOS GESTORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## I

### LA SEGURIDAD SOCIAL, «INSTITUCIÓN DE INSTITUCIONES»

Si el ideal organizativo de una entidad gestora es, para modernos autores (Burleigh B. Gardner y David G. Moore: *Relaciones humanas en la Empresa*, página 20), conseguir que una entidad o Empresa se halle de tal forma racionalizada, funcionando con tal perfección, que en cada punto de ella estén previstas, directa o estadísticamente, todas las contingencias normales y, por tanto, que incluso las decisiones se tomen automáticamente y los *managers* decidan sólo, en principio, en casos anormales, imprevistos o exteriores al sistema; si la Seguridad Social constituye hoy el ideal de tan enormes masas trabajadoras, que ven en ella la posibilidad de que les deje libres y exentos de riesgos en todas las contingencias laborales, a cuyo fin los países más adelantados dedican a prestaciones de la Seguridad Social cantidades ingentes de dinero, cifras equivalentes al 40 ó al 50 por 100 de los presupuestos generales del Estado; si tenemos en cuenta estos reales condicionamientos imperantes en las naciones modernas, no puede escapar a nadie la elemental consideración sociológica de la importancia excepcional que tiene una buena gestión de los programas nacionales de Seguridad Social.

Recordemos que un Congreso de Sociología de la Seguridad Social (1)

---

(1) «En lo que concierne a la gestión administrativa se advirtió que la persistencia de pluralidad de instituciones de base profesional con aspiraciones y objetivos orientados a satisfacer las demandas de los diferentes grupos, no se muestra favorable para la labor de programación dentro de un concepto nacional acorde con los objetivos de la planificación general.

»Se creyó oportuno advertir que existe una marcada tendencia hacia la unificación de regímenes nacionales, lo que redundará en una mayor facilidad para la programación de la Seguridad Social y para obtener unidad en cuanto a los procedimientos de cobertura y de gestión» (Resolución 8 del XIV Congreso Nacional de Sociología: *Seminario sobre Seguridad Social y planificación nacional*, Méjico, año 1963, pág. 248).

aprobó la conclusión que recomienda la autonomía de las instituciones de Seguridad Social y, al propio tiempo, el Congreso formula una clara desaprobación a la persistencia de pluralidad de instituciones, de base profesional, para la administración de la Seguridad Social.

En cuanto a España se refiere, obvio será recordar que se ha destacado y clamado hasta la saciedad, si no por toda, por gran parte de la doctrina, que la pluralidad de gestión en los sistemas de Seguridad Social es sencillamente una aberración administrativa. Los sociólogos españoles que mayor influencia han ejercido en la fundación, iniciación y continuación de la obra de la Seguridad Social, incluso remontándonos en el tiempo a los que se denominaron posteriormente «apóstoles de la previsión», tuvieron siempre muy en cuenta aquella sabia frase de Charles-Maurice de Talley Rand-Périgord: «Las instituciones libres son un apoyo y no un obstáculo para los soberanos amigos de las leyes», y, asimismo observa, la sociología de la Seguridad Social, el acierto en sostener que la teoría de las instituciones es una doctrina de autolimitación objetiva del poder (2).

Nosotros hemos insistido (3), matizado sociológicamente, en la ya larga singladura de la gestión de nuestra Seguridad Social con los siguientes razonamientos:

Con la implantación del Régimen Obligatorio de Retiro Obrero, aparte la representación del Instituto Nacional de Previsión en el orden regional, las Cajas colaboradoras del Instituto tenían como primordial misión la gestión y propaganda de los seguros sociales y demás operaciones que el Organismo realizaba.

Al promulgarse la ley de 1.º de septiembre de 1939, se convierte el Retiro Obrero en Subsidio de Vejez, y ante la nueva y arrolladora fuerza de una concepción que aseguraba (Valentín Andrés Alvarez) que los seguros sociales se basaban en el riesgo de la inseguridad social, sentado el principio de que tal riesgo se asegura mejor bajo la ley de los grandes números, reconsidera la problemática.

El resultado de todo ello es la integración plena en el Instituto Nacional de Previsión de sus Cajas regionales, aunque se conceda, previa petición razonada y en casos excepcionales, un régimen de autonomía administrativa

---

(2) «Así, pues, ha llegado el momento de considerar al Estado, no como una soberanía, ni tampoco como una ley, sino como una institución o un conjunto de instituciones, o, con más exactitud aún, como la institución de las instituciones» (MAURICIO HAURIUO: *Derecho administrativo*, pág. 2).

(3) GERMÁN PRIETO ESCUDERO: *El I. N. P. en la Seguridad Social española*, página 25 (trabajo galardonado con «Premio Cincuentenario de la Seguridad Social Española»).

para aquellas Cajas colaboradoras en las que se estimase, de momento, necesaria dicha autonomía para su desenvolvimiento. Hecho que se dio, como sabemos, durante algún tiempo, en las correspondientes Cajas actuantes en las provincias de Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya.

Pero claro está que la lógica y la fuerza de los hechos al cabo se imponen, y, tal como la doctrina ha patentizado reiteradamente, se conviene que en Seguridad Social el riesgo se cubre tanto mejor cuanto mayor es la masa de los trabajadores asegurados, y el Instituto acomete la conversión de todas las Cajas regionales en Delegaciones provinciales del I. N. P.

En 1939 se trató de corregir un peligro de atomización o disgregación, al propio tiempo que, por otro lado, se iba incurriendo, quizá por imperativo del signo de los tiempos, en el otro peligro (Séneca: *Humanum est errare*), quizá más grave, de las crecientes y progresivas autonomías de las Cajas nacionales del Instituto, y, de este modo, abocando al Organismo a nueva conversión en «institución de instituciones», realidad de conversión, calificación y consideración doctrinal que, en otro tiempo, y por otras circunstancias, fue certeramente denominada por Maurice Hauriou y decimos que era un peligro, tal autonomía de las Cajas nacionales, mucho mayor que aquel grave que se trataba de evitar o frenar, con la referida ley sobre desaparición de las Cajas regionales.

Sin duda alguna (Eugenio Pérez Botija), la Seguridad Social va hacia una de estas formas: centralización, estatización, nacionalización o socialización. Tampoco cabe dudar que en cualquiera de todas estas formas o grados de centralización, por su propio nombre y naturaleza resalta la evidencia de la fuerza centrípeta de la Seguridad Social actual, la que, más pronto o más tarde, se impondrá plenamente.

Surge, pues, el clamor casi unánime de la doctrina, y en parte conforme a los propios términos de ésta, el texto legal rectificativo de la anómala situación (Decreto de 14 de junio de 1957, adicional 6.<sup>ª</sup>): disposición que prevé, al asumir la representación legal de las Cajas nacionales el delegado general del I. N. P., el inequívoco síntoma de coordinación, subordinación y unificación, absolutamente necesarios, para que en lo sucesivo ya no se realicen las operaciones encomendadas al Instituto por el sistema que la doctrina calificó como «servicio», consiguiendo el Decreto aludido que desapareciera el discutido régimen de pura autonomía de las Cajas nacionales.

En 1938 se instaura en España uno de los primeros regímenes obligatorios de subsidios familiares del mundo, tras de un detenido estudio de los escasos precedentes nacionales a la sazón existentes; el sistema funcionaba y era lógico y normal. No obstante, unos años más tarde, junto a aquel acueducto idóneo para el caudal del seguro familiar se erige otro análogo y paralelo que

bifurca innecesariamente, obstructivamente, el sistema (nos estamos refiriendo, claro está, al superfluo «Plus de Cargas Familiares», denominado posteriormente por el vulgo con la palabra «punto»).

La doctrina sigue forcejeando por los derroteros de siempre y, tras muchos avatares, surge la ley de Bases de la Seguridad Social 193/1963, de 28 de diciembre, con el elocuente texto rectificativo contenido en el párrafo tercero del punto II de la exposición de motivos que a continuación se transcribe:

«Se llegará, aunque no con carácter inmediato, a implantar el principio de justicia distributiva de que a igual carga familiar se perciba igual asignación, instaurándose, finalmente, una verdadera solidaridad nacional. Ello suprimirá los actuales peligros de discriminación entre trabajadores, pues ni las Empresas ni los compañeros del que pretenda ingresar en aquellas circunstancias sufrirán perjuicio alguno por el número de hijos de éste. Así se facilitará también la movilidad de la mano de obra desde el momento en que los cambios de Empresa no presentan alteración en la cuantía de las prestaciones familiares, e incluso en el orden puramente administrativo; al unificar las bases de cotización con las de toda la Seguridad Social, son evidentes las ventajas del sistema, que ahorra trámites a las Empresas y a los órganos gestores de aquélla, y facilita toda clase de comprobaciones. Ventajas todas ellas que en nada afectan a los derechos ya adquiridos al amparo de la regulación anterior, cuyo respeto, por el contrario, se garantiza.»

Entendemos nosotros, apoyándonos en lo más conspicuo del pensamiento sociológico especializado: Gómez-Acebo (4), Persiani (5), Vida (6), Du-

---

(4) «La evolución del régimen español de Seguridad Social está dominada por una clara tensión entre dos grandes principios:

»1.º El principio de solidaridad nacional que apunta idealmente, por una parte, a que el régimen de Seguridad Social sea financiado en la mayor medida posible por el Estado o, al menos, que la participación en el coste de la Seguridad Social sea desigual, de tal modo que resulten más gravadas las rentas más altas de cualquier naturaleza, incluso las de trabajo, en beneficio de las rentas más bajas; por otra, a que las prestaciones, en cambio, sean iguales; de otro lado, a que exista una comunicación entre los recursos propios de cada una de las formas de seguros sociales integrantes del sistema, de suerte que los excedentes que se obtengan en unos puedan aplicarse a enjugar el déficit de otros, y, finalmente, a que exista un sólo órgano gestor de la Seguridad Social, ya que en otro caso mal pueden alcanzar efectividad las restantes notas definidoras del mencionado principio de solidaridad.

»2.º El principio de la especialidad profesional inspirado en el egoísmo de los

rand (7), Fernández de Velasco (8), con William Beveridge a la cabeza en este extremo concreto, que el mutualismo no puede tener otra consideración que la de mera fórmula, meritoria sí, pero siempre con el carácter de

grupos sociales que, amparándose en la fuerza expansiva de la Seguridad Social, tratan de compartimentar ésta en su aplicación, creando sistemas propios para cada grupo profesional y aun para cada Empresa, con lo que resultan claramente favorecidos los grupos con rentas más altas en detrimento de los grupos más merecedores de una protección social. Las tendencias ideales de este principio son las mismas del de solidaridad nacional, pero "dentro de cada grupo", ya que si se contemplaba la población total protegida por la constelación de sistemas de Seguridad Social, las referidas tendencias son justamente opuestas: contribución al coste proporcional a las rentas de trabajo; prestaciones desiguales; separación rígida de los recursos financieros y multiplicidad de órganos gestores de la Seguridad Social» (RICARDO GÓMEZ-ACEBO Y SANTOS: «Notas sobre el régimen de subsidios familiares del personal no funcionario al servicio de la Administración», en *Estudios sociales en homenaje a Jordana de Pozas*, página 429).

(5) «Los seguros sociales han perdido completamente todo paralelismo con los seguros privados de los que se han derivado, según ya se sabe; por otra parte, el principio de mutualidad ha sido íntegramente sustituido por el de solidaridad. El régimen de previsión ha sido extendido más allá del ámbito del trabajo subordinado y en algunos casos (como el de los familiares del trabajador) a los ciudadanos no trabajadores.

»En el sistema jurídico de previsión social no encuentra actuación el principio mutualista, sino que más bien la expresión de la solidaridad de toda colectividad organizada no conduce, sin embargo, como, por otra parte, ha sido autorizadamente sostenido, a su sustitución o a confusión con la asistencia social» (MATTIA PERSIANI: *El sistema jurídico de previsión social*, págs. 35 y 153).

(6) «En el plano abstracto en que se mantiene, la tesis de Mattia Persiani no deja de ser aceptable para nuestro ordenamiento jurídico a los efectos que interesan aquí. Evidentemente, la estructura puramente mutualista no es apta para la elaboración del sistema de previsión social» (JOSÉ VIDA SORIA: *Estudio preliminar a la obra de Mattia Persiani, "El sistema jurídico de previsión social"*, pág. 20).

(7) «La fórmula mutualista permanece viva, en tanto que la mutualidad es espontánea, perdiéndose este carácter en el régimen de seguro obligatorio. Así, puede dudarse del valor de la solución belga, que ha conferido a las Mutualidades la gestión de ciertas ramas de los seguros sociales. Troclet, antiguo ministro de Trabajo y Seguridad Social de Bélgica, observaba recientemente: "El espíritu mutualista no ha conseguido adaptarse suficientemente a su propia victoria y a las nuevas responsabilidades que de ella se derivan"» (PAUL DURAND: «La política de Seguridad Social y la evolución de la sociedad contemporánea», en *RIASS*, 3/1963, pág. 427).

(8) «Esta situación de duplicidad ha sido atacada por Martí Bufill 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» (RECAREDO FERNÁNDEZ DE VELASCO: «Organos de gestión de los seguros sociales», en *CPS*, VI/1950).

«Excesivo coste de la administración, al estar dispersa en gran número de orga-

«complementaria», de la Seguridad Social, y, por ende, con la condición de «absoluta voluntariedad».

Con referencia a la anterior afirmación, pensemos cómo se confirma incluso en el mundo socialista de la Europa Oriental: facultativamente, a través de las Sociedades de Socorros Mutuos organizados por los respectivos Estados, los labradores miembros de las cooperativas agrícolas perciben, por tal concepto y conducto, en razón de su carácter «voluntario» de socio de las mismas, determinados beneficios de los regímenes de Seguridad Social agraria que no alcanzan a otros labradores que se encuentran al margen de la cooperativa o Sociedad. Este y no otro debe ser el concepto, con estricta sujeción a los condicionamientos implícitos en las dos indispensables notas aludidas, voluntariedad y complementariedad, del popular mutualismo laboral.

Otro hecho: por las contestaciones a específicos cuestionarios remitidos a diversos países, con motivo de una investigación realizada allá por el año 1963 y dirigida, especialmente, a las naciones iberoamericanas, no se encontraron vestigios de obligatoriedad para las mutualidades, en la totalidad de la muestra, que afectó, por cierto, a más de 20 naciones.

Signifiquemos, finalmente, que en el inicial ordenamiento jurídico español tampoco se contemplaba distinto alcance, consideración y carácter en el mutualismo hispano (9), y, consiguientemente, habrá que deducir que el mutualismo no es el camino lógico, ni actual, ni técnicamente viable para llegar a la deseada, en todos los meridianos, Seguridad Social integral, dado el axioma del lema: insolidaridad sectorial *versus* Seguridad Social; corolario de cuanto antecede son los intentos rectificatorios que surgen a cada paso y con progresiva intensidad de los que son destacables unos cuantos hitos legislativos (10).

---

nismos directivos con sus correspondientes jerarquías; desigualdad de prestaciones y de regímenes en las distintas ramas laborales, a las que, objetivamente, ha de considerarse contribuyendo por igual con su producción al mayor auge de la economía nacional» (MANUEL LARAÑA PALACIO y MANUEL SELMA CARO: *Mutualidades y Montepíos Laborales*, pág. 262).

Recordemos, asimismo, como en una disertación del entonces director general de Asuntos Consulares, FÉLIX ITURRIAGA DE CODES, de 27 de febrero de 1960, advertía de las dificultades de integración de los trabajadores españoles en el ámbito de la Seguridad Social europea ante las modalidades «extra-europeas» de gestión de nuestra Seguridad Social.

(9) Vid. definición contenida en la ley de Mutualidades y montepíos de 6 de diciembre de 1941.

(10) Los hechos legislativos más importantes a que aludimos son los siguientes: Ley de 1.º de septiembre de 1939, Decreto de 14 de junio de 1957, Ley de 28 de diciembre de 1963, Decreto de 21 de abril de 1966 y Ley de 21 de junio de 1972.

Entendemos que las disposiciones comprendidas, fundamentalmente, entre los Decretos de 14 de junio de 1957 y 22 de agosto de 1970 pretende la paulatina rectificación de la aludida mixtificación técnica en el ordenamiento de la Seguridad Social española, para procurar la conducción hacia una programación en la que priva la seguridad y la solidaridad proclamadas por la doctrina sociológica: Mesa (11), Soto (12) y Fraga (13), y evitar instituciones de Seguridad Social iconoclastas que, proliferando, han dado lugar a tan llamativa pluralidad de gestión en España.

## II

### LA SEGURIDAD SOCIAL «FACTOTUM» DE LA ACTUAL POLÍTICA SOCIAL

La cuestión social y los problemas que origina es *affaire* que, con unas u otras facetas, palpita en toda época. Pero su conversión en problema público y los mayores esfuerzos para intentar su resolución coincide con la contemplación de la Seguridad Social como *factotum* de la política social, no estatizada, la que ahora se concibe bajo el binomio *welfare State-welfare society*, patentizada en el pensamiento, entre otros, de Durand (14), Laroque (15), Catrice-Laroy (16) y Castán Tobeñas (17).

(11) Cfr. mi estudio «El seguro familiar en función del principio solidario», en *RIASS*, 6/1968, pág. 1199.

(12) «La solidaridad social significa la acción comunitaria en la evolución de los problemas que afectan a los miembros de una nación, sin discriminaciones y en un plan de estricta justicia. Y en el terreno de la Seguridad Social, la solidaridad nacional se expresa en el enfrentamiento general de un problema organizado para derrotar la indigencia y lograr bienestar mediante la adecuada distribución de la renta nacional, sobre la base de estricta equidad» (J. C. SOTO CALDERÓN: «Notas para un estudio sobre la solidaridad nacional de la Seguridad Social», en *PS*, VIII/1966).

(13) «La "inseguridad" se ha convertido en un problema constante de nuestra vida que repercute en frecuentes desorganizaciones de la personalidad. Esa "angustia" de la psicología de nuestro tiempo; esa inseguridad social, política, internacional, que hace que hoy las instituciones, los regímenes sociales y políticos, las organizaciones internacionales se vayan como el viento cuando fluye sobre el agua» (MANUEL FRAGA IRIBARNE: *La Seguridad Social en las clases medias*, pág. 4).

(14) «El poder de gestión conferido a las Cajas de Seguridad Social y de Subsidios Familiares es particularmente notable. Es tanto más significativo cuanto que los representantes de los trabajadores son más numerosos que los representantes de los empresarios. No sabría encontrar ejemplo de democracia social, añadiéndose a la democracia política. De ahí la hostilidad a toda estatización de la Seguridad Social» (PAUL DURAND: «La política de Seguridad Social y la evolución de la sociedad contemporánea», en *RIASS*, 3/1953, pág. 446).

En España resulta loable el esfuerzo legislativo realizado para estructurar la Seguridad Social, tanto en el régimen general como en el especial agrícola, con vistas a adaptarlos a la corriente de «internacionalización» (movilidad profesional «horizontal-foránea» del trabajador) y a las nuevas situaciones socioeconómicas de nuestros planes de desarrollo (movilidad general «ascendente-interior»). Se pretende dar pasos definitivos hacia una legislación positiva (ateniéndose, doctrinalmente, a las últimas luminosidades conceptuales) que permita entrar de lleno en la Seguridad Social integral (18).

En la época a que aludimos, en la que se vislumbraba lo que nosotros denominamos «era de la Seguridad Social clásico-contemporánea», se consideraba a la cuestión social como un desequilibrio interno en la metafísica de la problemática humana; se trata de un período en el que se estudia la cuestión social como un quehacer de reconstrucción cuyo planteamiento comprendía estos tres puntos esenciales: desigualdad cuantitativa; armonía intercías; paralelismo de remedios y causas que provocan los hechos corregibles. Por tanto, en seguida nos percataremos de que la concepción individualista se va restringiendo progresivamente.

Asimismo será fácil observar que hay muchas concepciones doctrinales del

(15) «Tout l'effort social de la période antérieure tendait à l'amélioration du niveau de vie matériel d'individus et de la famille. Il poursuivait des fins individuelles. La sécurité sociale, partie intégrante d'une politique économique consciente, est un instrument de transformation sociale. Ce ne plus l'individu ou le groupe familial qu'elle vive. C'est la société tout entière» (PIERRE LAROQUE: «La rôle de la sécurité sociale dans le développement de la société», en *RSS*, XI/1966, pág. 29).

(16) «En definitiva, ¿el hecho de que la Seguridad Social en Francia sea administrativa por organismos privados, y también el hecho de que la medicina guarde un carácter liberal, al no estar ligada al Estado, sino por medio de convenios, todo esto no constituye una realidad cultural típicamente francesa, sino también un imperativo para el futuro?» (ANTOINETTE CATRICE-LAROY: «La Seguridad Social en sus relaciones con sus beneficiarios. El problema de la burocracia en el funcionamiento de una administración social», en *SS*, V-VI/1967).

(17) «La política social centrada en el bienestar económico es necesario que vaya unida a enérgicas medidas de promoción cultural, espiritual y religiosa. De otra manera, la Seguridad Social, al fomentar la mentalidad hedonista de nuestras gentes, en el ambiente materialista de nuestra época, sería funesto.

»Dentro de las condiciones y límites aludidos, la Seguridad Social (al igual que la política social, de la que es parte integrante) preciadísimo instrumento al servicio de la justicia social, podrá constituir no sólo un ideal y una idea fuerza, sino un imperativo del siglo en que vivimos» (JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS: «La Seguridad Social y su actual perspectiva», en *RGLJ*, IV/1966).

(18) Vid. mi estudio «Sociología del seguro de desempleo», en *RPS*, 84/1969, página 133.

individualismo, y que, la última, la del extremismo máximo, conducirá, inexorablemente, a la anarquía más completa.

De cuanto anteriormente hemos expuesto se deduce lo absurdo del egoísta individualismo que mira exclusivamente al individuo, que cree que todo lo relativo al aspecto social es inoperante, que incluso considera superfluo o, al menos, innecesario, cualquier sistema de Seguridad Social. Pero hoy, claro está, la situación al respecto es irreversible: habrá que convenir en una identificación entre Seguridad Social y política social (19).

Por extensión, creemos que se puede decir que existe identificación ideológica, en amplio sentido sociológico, entre política social y Seguridad Social integral.

También aludiremos aquí a otra cuestión importante, a la realidad de que cuando una institución ha adecuado su función social a la auténtica estructura para la que nació, resulta entonces sólidamente edificada. Y, por otra parte, esta institución cumple, por descontado, auténticas y reales funciones sociales no sólo mediante la creación de bienes materiales y de servicios de unos miembros a favor de otros de la institución, sino comunicando valores que llenan, asimismo, importantísimas misiones sociales que implican servicios de primerísima magnitud en su respectiva comunidad política.

Observemos que en el camino institucional hay una serie intermedia de instituciones entre el individuo y el Estado de contenido de gran valor, y a las que la doctrina viene dedicando preferente atención, ante el aldabonazo que supuso el planteamiento y desarrollo del famoso principio de subsidiariedad, bien exployado, como sabemos, por Pío XI, en *Quadragesimo anno*.

Las comunidades inferiores tienen derecho a iguales exigencias, conforme al principio que acabamos de enunciar, que el propio Estado y, por ende, a análoga medida de opción a este derecho; en aquéllas vive el individuo con una vinculación que no se funda en la voluntariedad contractual, ni en el goce de los bienes materiales, sino en su dignidad y en sus fines de hombre, de persona.

Consecuentemente, si el poder público ha de disponer de cuanta fuerza y atribuciones necesita para mantener el orden y la armonía del cuerpo social, no puede, sin embargo, abrumar con sus pretensiones a las instituciones intermedias, como la Seguridad Social, de modo que ahogue su existencia institucional.

Al propio tiempo que la doctrina aboga por la radical exigencia de este principio, hay que advertir que también resulta indispensable que se produzca

---

(19) «Toute tentative, pour distinguer politique de sécurité sociale et politique serait vaine» (JEAN-JACQUES DUPEYROUX: *Sécurité Sociale*, pág. 14).

el hecho de que, asimismo, el estadista se lance a una decidida promoción subsidiaria institucional en relación con una serie de funciones sociales, creando idóneas instituciones intermedias que irán recorriendo el largo trecho existente entre la mera individualidad y la encarnación máxima de la sociabilidad que es el Estado.

Por supuesto que se debe matizar al máximo en torno al alcance y a la precisión del principio de subsidiariedad: es una cuestión de idoneidad, de medios (nunca fines), en la que debe afirmarse, en abstracto, la prioridad de la acción individual y de los grupos intermedios sobre el Estado. La preferencia, pues, por las entidades menores respecto de las más grandes, no es, claro está, absoluta, sino coyuntural, siempre *sub conditione*, atemperada a lo que aconsejen las circunstancias de cada momento y país; convirtiéndose, por supuesto, en hecho de gran utilidad articular idóneas formas de participación de los usuarios en la gestión de los servicios.

Así, pues, también en la política social hay que convenir en que interesa la mayor idoneidad para conseguir el fin, con empleo de medios de la máxima individualidad posible, en evitación, al propio tiempo, de toda clase de autocracia dictatorial a que suelen abocar las grandes concentraciones de poder.

Dada la trascendencia del asunto, no es extraña la asiduidad e insistencia en este principio de la doctrina pontificia: Pío XI (20), Pío XII (21) y Pablo VI (22).

---

(20) «El principio de subsidiariedad consiste, fundamentalmente, en la teoría que sostiene que así como cuanto pueda llevar a cabo el individuo, por su propia iniciativa y esfuerzo, no se le debe arrebatar para atribuirlo a la actividad social, de igual suerte atenta contra la justicia que se trate de asumir por la comunidad superior y más amplia aquello que las comunidades inferiores y subordinadas puedan realizar y conducir a buen fin» (Pío XI: *Quadragesimo anno*).

(21) «No poner la mira en hacer depender totalmente la vida de los individuos del arbitrio del Estado, sino más bien procurar que el Estado, cuyo deber es promover el bien común por medio de instituciones sociales, como son las sociedades de seguros y de previsión supla, secunde y complete lo que ayuda a confirmar en su acción a las asociaciones obreras, y especialmente a los padres y madres de familia, que con el trabajo aseguren la vida para sí y los suyos» (Pío XII, disertación en 13 de junio de 1943).

(22) «Los programas son necesarios para animar, estimular, coordinar, suplir o integrar la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando, al mismo tiempo, todas las fuerzas, agrupadas en esta acción común. Pero ellos han de tener cuidado de asociar a esta Empresa las iniciativas privadas y los cuerpos intermedios. Evitarán así

## III

## PRINCIPIOS DOGMÁTICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

Más adelante demostraremos cómo el primer origen del denominado período integral de la Seguridad Social coincide, aproximadamente, con la aparición de la expresión «Seguridad Social», en *Social Security Act*, ley de Seguridad Social norteamericana, de 14 de agosto de 1935, atribuyéndole el contenido y la significación que posteriormente universalizara, dándole mayor rigor científico, el famoso «Plan Beveridge».

Pero antes de entrar en un análisis del período denominado integral, hagamos un somero estudio de los hechos historicosociológicos, formulando la periodización, en nuestro concepto, de la Seguridad Social, apoyándonos en la recapitulación del análogo criterio descriptivo seguido por un autor galo (Louis-Henri Parias: *Historia general del trabajo*) y en base de acontecimientos que han tenido lugar en nuestro ámbito, con algo de común con la Seguridad Social y que, dada su importancia y significación deben servir para clarificar ideas y delimitar etapas.

Etapa 1.<sup>a</sup>: Se extiende hasta el siglo IV después de Jesucristo. Se caracteriza esta etapa por la homogeneidad de los fenómenos sociológicos, puesto que la actividad general humana en España resulta coincidente con la del resto de Occidente.

Etapa 2.<sup>a</sup>: Siglos V al XVIII. Existe coincidencia cronológica en el lento acontecer del desarrollo social español con el del resto de Occidente. Destaquemos que durante tres siglos persiste la organización romana del trabajo.

Etapa 3.<sup>a</sup>: Siglo XIX. Se inicia con lo que nosotros denominamos «Historia de la Seguridad Social clasicocontemporánea». Período en el que aparece el moderno sindicalismo como asociación profesional.

Etapa 4.<sup>a</sup>: Siglo XX. Es el lapso en el que se introduce el sistema de Seguridad Social integral.

Pero maticemos y delimitemos algo más lo relativo a la «Historia de la Seguridad Social contemporánea», valiéndonos del eficaz medio de las ta-

---

el riesgo de una colectivización integral o de una planificación arbitraria que, al negar la libertad, excluiría el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona humana» (PABLO VI: *Populorum progressio*, pág. 33).

bulaciones y mediante la comparación cronológica entre España y el resto de Europa en este acontecer.

TABLA III.1

**Periodización de la historia de la Seguridad Social  
clasicocontemporánea**

ETAPA	AÑOS QUE COMPRENDE	
	España	Resto Europa
Prehistórica .....	1819 - 1883	1819 - 1863
Paternalista .....	1883 - 1919	1863 - 1883
Intervencionista coordinadora...	1919 - 1938	1883 - 1935
Integral.....	1938 - 1972	1935 - 1972

En el período prehistórico se realiza el intervencionismo en materia de previsión social, y el seguro social, valiéndose de la técnica del seguro privado, adquiere su propia sustantividad y supera la propia «asistencia pública» (Inocencio Jiménez y Vicente).

El período paternalista, el de las reivindicaciones explayadas singularmente por Wilhelm-Emmanuel von Ketteler, en Alemania, y, en España, por el empuje de José Maluquer y Salvador; lapso del régimen de libertad subsidiada en materia de previsión voluntaria.

El período intervencionista y coordinador del canciller Otto von Bismarck, de *Rerum novarum*, de *Quadragresimo anno*, de la hispánica era caracterizada por el Instituto Nacional de Previsión, del retiro obrero, maternidad y accidentes del trabajo españoles.

El período integral, al que ahora se halla abocada España, se caracteriza por la tantas veces aludida idea *welfare State-welfare society*, con arranque doctrinal en William Beveridge, a través, principalmente, de sus renombrados trabajos *Social Insurance and Allied Services* y *Full Employment in a Free Society*, redactados en 1942 y 1944, respectivamente, informes en los que se adentra profundamente en este campo sociológico y se trata la cuestión en toda su amplia, densa y sutil significación, al propio tiempo que este autor consigue la referida resonancia universal para la Seguridad Social integral.

Hemos visto que, en España, el período integral se inicia con la promulgación del Fuero del Trabajo: se vislumbra en la promesa que formula respecto de proporcionar al trabajador la «seguridad» de su amparo en el infor-

tunio. Expresión que contiene, en sentido más contundente e imperativo, los sucesivos textos fundamentales.

Es decir, después que Norteamérica, pero antes que Gran Bretaña la repita, y cuando apenas comienza a usarse en otras naciones y en los medios internacionales la locución «seguridad social», recalquemos que en España la recogen, explícitamente, las leyes Fundamentales, y también las muy importantes disposiciones relativas a la creación del Subsidio Familiar, en 1938, y del Seguro de Enfermedad, en 1942, son pruebas, asimismo, de que también se lleva, aparte de la doctrina, a la legislación positiva hispana este nuevo espíritu de la feliz expresión.

Advirtamos que la doctrina integral procura cubrir, bajo la rúbrica «carga social», toda contingencia y eventualidad. Concepción esta que traspasa, en sentido progresivamente evolutivo, el límite del aludido típico riesgo (reparación del siniestro) de la antigua previsión, puesto que se trata de cubrir el «estado social de necesidad previsible». Por ello, hoy el concepto de riesgo, consustancial a la propia naturaleza del seguro privado, resulta incorrecto, terminológica y conceptualmente. Bien es cierto que todavía en muchos programas las legislaciones se conforman con la contemplación del riesgo efecto, en vez del riesgo causa, del antiguo seguro social.

El antiguo seguro social sabemos que cubría sólo eventos personales y profesionales, mientras que el seguro privado puede extender su actuación hacia todos los riesgos previsibles. En cambio, ahora, el evento difiere en su concepción, especialmente en lo que atañe a prestaciones económicas, por el diverso criterio en su contemplación, por el origen y clase de la contingencia: voluntaria o forzosa, física o económica, etc.; matizándose y ampliándose, conforme a la doctrina expuesta, entre otros autores, por Borrajo (23),

---

(23) «Sistemas reparadores de los riesgos sociales que afectan al sujeto de una actividad profesional:

»a) Riesgo profesional (accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, desempleo).

»b) Riesgos no profesionales (enfermedad, maternidad, vejez-invalidez, obligaciones familiares).

»La clasificación que en la actualidad tiene adhesión en grandes sectores doctrinales, puede deducirse que recibió formulación científica y expresa por obra de Carnelutti, que al estudiar la relación entre el accidente de trabajo y la actividad profesional del trabajo, distinguía con absoluta nitidez entre riesgos específicos de dicho trabajo.

»Si estudiamos el régimen asegurativo de las "obligaciones familiares" la expresión aislada de protección de la salud del asegurado y de sus familiares se ofrecerá como una línea de tendencia, que es, precisamente, la que caracteriza el régimen jurídico de la Seguridad Social; es decir, de la última fase de protección social de los trabajadores contra contingencias adversas individualizadas, en las que la técnica del "seguro" cede

Alonso Olea (24) y Mesa (25) bajo la concepción de prestación técnica con los aspectos de preventiva, reparadora y rehabilitadora.

En este punto parece oportuno agregar que riesgo es el peligro potencial involuntario; cuando el siniestro surge, es ya riesgo activado. Pero esta nueva concepción implica un seguro tendente a ayudar a toda la familia; es decir, que no contempla un siniestro, sino simplemente la reducción del nivel de vida por causa de gastos excepcionales.

Premisas que conducen a la conclusión de que hoy es radicalmente distinta, de la antigua y clásica, la idea y el concepto, como expresa un autor español, de la «básis sociológica de la prestación»: la contingencia, peligro o evento, y, mejor aún la «situación de necesidad social como contingencia protegible», que esta es la concepción genérica del rebasado «riesgo».

En esa «necesidad social», repetimos, no sólo se contempla al trabajador, sino al conjunto de asegurados, en unión de sus respectivas familias: asegurado-cabeza de familia y asegurado-beneficiario. Consecuentemente, sin perjuicio de dejar a salvo las variedades que las reglas matemáticas y la técnica actuarial exijan para la debida evaluación de cada uno de los tipos de con-

su puesto a la técnica del "servicio público". Para esta fase, previsible y próxima, el término "riesgo" cederá también su puesto al de "hecho causante" del derecho a las prestaciones. Con lo que la separación entre el seguro privado y el régimen de Seguridad Social se habrá consumado» (EFREN BORRAJO DACRUZ: *Instituciones de previsión social*, págs. 144 y 200 y sig.).

(24) «"Riesgo de carácter individual", cuya orientación mira hacia la situación de cada individuo en concreto, sobre la presunción, evidentemente cierta, de que aun suponiendo vigentes y con eficacia máxima las medidas generales, no por ello ha dejado el individuo de estar afectado de situaciones de riesgo; también riesgo específico, puesto que sólo son pensables respecto a los trabajadores determinados (en accidentes del trabajo, enfermedad, paro).

»"Riesgo de naturaleza económica", señala que los riesgos contemplados por la Seguridad Social son tales que, devenido el siniestro, 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; también riesgos genéricos, en el sentido de que a ellos está expuesta toda persona, y se dirigen a remediar la situación de la sociedad en conjunto.

»"Riesgos familiares" son aquellos que tienen los rasgos característicos de los dos anteriormente enunciados; incidencia individual y posibilidad de evaluación económica y son, desde luego, susceptibles de cobertura mediante medidas de Seguridad Social» (MANUEL ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, págs. 2 y sig., 27 y 136).

(25) «En realidad, el principio de integridad resulta casi similar al de comprensividad. La única diferencia entre ellos es que uno se parecía desde el punto de vista de los riesgos (toda contingencia debe ser cubierta) y el otro desde el punto de vista de las prestaciones (las medidas contra las contingencias deben formar una organización de conjunto)» (CARMELO MESA LAGO: *Planificación de la Seguridad Social*, pág. 52).

tingencias comprendidas, se tenderá a la facilitación de un completo y sistemático plan de Seguridad Social, con Organismo gestor único.

Estimamos que en base de esa doctrina y con la mira puesta en estos objetivos de plena unificación es como habrá que contemplar, en buena teoría sociológica, la quintaesencia doctrinal del sistema abogado. Y por lo que a la siniestralidad se refiere habría que hacer hincapié en que no debe ser la mano de obra, perjudicada y expuesta por la industrialización y el maquinismo, sino la sociedad, la subsidiaria en la responsabilidad, teniendo en cuenta que las colectividades políticas se benefician con el desarrollo de las explotaciones empresariales, y puesto que la responsabilidad es precisamente «social», en rotunda prueba del carácter objetivo y público del Derecho social (26).

Es muy grande la importancia de la Seguridad Social en la vida de los países (27); la dimensión de esta trascendencia se basa y consolida en la conjunción de los factores siguientes:

— El juego que en la vida económica se origina con los grandes capitales que capta y moviliza la Seguridad Social.

— La mejora en la distribución de la renta nacional conseguida, principalmente, a través del régimen de compensaciones, prestaciones e indemnizaciones.

— La gran influencia de un buen programa nacional de Seguridad Social sobre la formación de los precios del país (28).

— El preferente lugar que ocupa la moderna concepción de la Seguridad Social en la ideología del mundo del trabajo. No ol-

(26) Derecho social medio para procurar al hombre estabilidad política, económica y social (GERMÁN PRIETO ESCUDERO: «La Seguridad Social agraria. Problemas y soluciones», en *BEE*, 74/1968, pág. 288): «Para Beveridge, la política de Seguridad Social es una aventura, porque el Estado no es jamás enteramente dueño de los acontecimientos, y porque los efectos de las fuerzas que pone en movimiento son difícilmente previsibles. Pero las sociedades contemporáneas han aceptado deliberadamente este riesgo. Toda acción puramente crítica sería vana. Y puesto que la aventura es semejante a "un viaje a través de cambiantes y peligrosas corrientes", más vale observar sin descanso esta evolución, estudiar los problemas que ella plantea y esforzarse en guiarla, salvaguardando los valores morales que han hecho la nobleza de una civilización».

(27) «La Seguridad Social, en cuanto es asequible sobre la tierra, no puede tener más base sólida que la sanidad física y moral del pueblo, el recto orden público en el interior, y en lo exterior las relaciones normales de buena vecindad» (Pfo XII, disertación de 2 de junio de 1947).

(28) PIERRE LAROCHE: «Les études et recherches dans les organismes sociaux», en *CAF*, IV/1967.

videmos que el ideal y la fuerza motriz de grandes poblaciones, como las actuales, con agudo sentido de lo social, puede condensarse en la consecución de este tipo de Seguridad Social integral.

Por supuesto, que en estas cuestiones de intrínseca complejidad y de fácil discrepancia práctica, siempre habrá que tener la máxima cautela y caminar con toda prudencia.

Es evidente que los recursos de la Seguridad Social son pieza fundamental para la formación de capitales suficientes a la financiación de auténticos planes de desarrollo y promoción, y que, aproximadamente un tercio de los fondos de reserva vienen dedicándose a inversiones de marcado carácter social; la fracción de este porcentaje que atiende fines educacionales es la que, según decíamos en *Impacto del mundo de la previsión en el aspecto psicológico de las planificaciones*, pág. 11, influirá decisivamente, aunque a largo plazo, en el sentido promocional o de ascenso hacia la «plenitud» de la persona.

En las naciones desarrolladas, en las que pudiéramos considerar «piloto» en esta materia, la cuantía de las prestaciones representa más del 40 por 100 del importe total de gastos del presupuesto estatal y aproximadamente el 20 por 100 del producto nacional bruto (PNB) del respectivo país (29).

Por la propia esencia del dinero, dirigido especialmente a fomentar los

(29) «Es evidente, por la experiencia de la mayoría de los países que han promulgado programas de Seguridad Social, que la noción del nivel de vida que ha de asegurarse a los menos afortunados, tiende a estar influida por el nivel de vida del resto de la población.

»Pero, por otra parte, la economía sumamente productiva está mejor dotada para tratar el problema, y tiene a su disposición una escala de medios más amplia.

»Es más fácil, por ejemplo, en una economía de alto nivel, pagar beneficios del seguro social que sean adecuados tanto para el mantenimiento como para dejar márgenes sobre el mínimo de mantenimiento, ya que el nivel relativamente alto de los salarios ofrece una diferencia considerable entre el ingreso que debe obtenerse de los beneficios adecuados del seguro y el que debe obtenerse mediante la participación activa en la producción.

»Al mismo tiempo, el esfuerzo que representa el mantener a un número determinado de personas que no produce será menos oneroso cuanto más elevados sean los ingresos de la gran mayoría de los que producen.

»Con un nivel creciente de producción se pueden mejorar mucho las condiciones económicas de las personas no productivas, y todavía dar lugar a una tendencia ascendente en el ingreso disponible de los contribuyentes. En cambio, la sociedad que sea pobre se enfrenta a muchas más dificultades, y puede verse obligada a renunciar a algunos de los tipos de sistemas de seguros sociales que son asequibles a las sociedades más ricas» (EVELIN M. BURNS: *Seguridad Social y acción pública*, pág. 498).

bienes de consumo de las clases económicamente débiles, esta enorme masa dineraria de la Seguridad Social afectará, en gran medida, a través del instrumento magnífico de las prestaciones de acción formativa, a la referida promoción social, por lo que deberá cargarse al máximo el énfasis en el referido aspecto psicológico (30).

Sin embargo, existe algo en lo que la doctrina es unánime: en el hecho de que una precipitación de caracteres irremediables podría ser mucho más grave que la persistencia, por algún tiempo, en este *status*. En modo alguno se hará tabla rasa de las realizaciones conseguidas, tanto en la problemática de prestaciones de la Seguridad Social, como en lo que se refiere a organismos gestores de la misma, pero con la mirada puesta en el norte marcado por la brújula: Seguridad Social integral.

Los ineludibles principios de unidad, solidaridad, integración y equiparación no se avienen, entendemos nosotros, con los sistemas propios, especiales o separados de Seguridad Social para determinados y específicos grupos de protección, ramas de actividad o sectores laborales. En consecuencia, el destino final (recordemos lo sucedido con los famosos «Puntos» en asignaciones familiares, que tuvieron que desaparecer tal y como sostenía parte de la doctrina, quizá los menos, pero, desde luego, los más informados), de los que actualmente existen en disgregación, será la absorción (una vez adaptados) en la Seguridad Social integral. Y ello pese a la conveniente contemplación de variedad de contingencias sociales; pero, insistimos, con radical e ineludible unidad de gestión y financiación.

Con todos estos fallos de insolidaridades sectoriales, la situación de la Seguridad Social no es desesperada, ni siquiera de gravedad. Al contrario, se encuentra en franca mejoría: los vaivenes, los errores tácticos, las incertidumbres que acosan a los distintos programas, son consecuencia lógica de la constante búsqueda de un camino, afortunadamente cada día más expedito, hablando en términos generales, y por el que rápidamente la Seguridad Social pueda liberar al mundo del trabajo del temor al futuro.

Tenemos plena certeza (huelga advertir que lo afirmamos no en sentido triunfalista-dogmático, sino científico-problemático) de que la vía integral es hoy óptima para que, por su ancho sendero, camine una Seguridad Social continuamente progresiva e intrínsecamente apta y capaz de ofrendar a las comunidades, pese a esa última imperfección imposible de eliminar en toda obra humana, la consecución del aludido y codiciado objetivo: proporcionar al hombre estabilidad política, económica y social (31).

(30) JEAN-JACQUES DUPEYROUX: *Sécurité Sociale*, pág. 691.

(31) «Je suis toujours prêt à aller chercher ailleurs, non pas repos, mais la sécurité» (FRANÇOIS-MARIE-AROUET VOLTAIRE).

Dicho de otro modo, que la seguridad sea un certero medio por el que se consiga (Pablo VI: *Populorum progressivo*, punto 85), a través de la colaboración, de la profundización del saber, de la amplitud de corazón, una vida más fraternal en una comunidad verdaderamente universal (32).

En definitiva, no es ilógica ni extraña la reiterada recomendación de los Organismos internacionales sobre ciertos principios generales, en torno a determinadas tendencias dogmáticas de la Seguridad Social, que creemos se pueden resumir en las fundamentales que a continuación se citan:

— Posesión de una fe insuperable hacia las solvencias de todo orden, en lo matematicoactuarial, en la técnica de la administración social, en la moderna mecanización electrónica.

— Rápida e inexcusable aplicación de los principios de unidad y coordinación, con validez tanto para la doctrina y el pensamiento teórico, como para los hechos legislativos y la acción administrativa; en infinidad de casos, sin duda alguna, una etapa previa es la constituida por los seguros sociales integrados o, al menos, infundidos de alguna cohesión sistemática, aunque no se hallen codificadas las normas de los diversos seguros, pero que éstos se encuentren integrados, en lo fundamental, bajo un sólo texto legal. Algo así como sucedió en el sistema legislativo español relativo a los seguros de vejez, enfermedad y familiar; prueba de que la doctrina se anticipó en la expresión de este deseo y necesidad de que la Seguridad Social se estructure con criterio de unidad y coordinación (33).

Es ineludible abundar en la opinión de William Beveridge relativa a que de una u otra forma las modalidades de previsión obligatoria de carácter sustitutivo, complementario o secundario, numerosísimas en la actualidad y que tienen el mérito de haber favorecido el desarrollo de la Seguridad Social (34), están claramente destinadas a ser incluidas, inexorablemente absorbidas, en el régimen amplio de la Seguridad Social de tutela integral.

(32) PIERRE LAROQUE: «Le rôle de la sécurité sociale dans le développement de la société», en *RSS*, IV/1966, pág. 27.

(33) «Principio de integralidad: acorde con la tendencia a la expansividad, también manifestada en cuanto a las categorías de personas, el sistema debe cubrir progresivamente los distintos estados de necesidad, conforme cuales sean las contingencias que los provoquen.

»De este modo, resulta cada vez más ampliado el número de estas últimas cuya configuración da lugar al goce de las prestaciones» (HUMBERTO A. PODETTI: «Acerca de los principios de la Seguridad Social», en *DT*, VIII/1966, pág. 391).

(34) MANUEL FRAGA IRIBARNE: *La Seguridad Social en las clases medias*, página 17.

— Principio de universalidad en el sentido de tender al amparo de todos los hombres, de todos los habitantes, incluso de los extranjeros con la condicionante de régimen de reciprocidad.

— Principio de integralidad: protección de todas las contingencias y hasta de todas las situaciones sociales, al propio tiempo que con la exclusión del carácter asistencial y de voluntariedad, antiguamente atribuida al «subsidio», que no alcanzaba la condición actual de «seguro».

— Principio de prestación mínima de productividad, a la que ha dado paso la anteriormente denominada dinámica, al objeto de que aquéllas sean acompasadas a la mayor productividad o rendimiento, lo que en algún país europeo que las ha aplicado durante estos últimos años ha venido suponiendo una mejora sustancial, aproximadamente del doble de lo que representaba el importe de mejora por el sistema dinámico.

— Principio de responsabilidad estatal en la concesión de prestaciones y, paralelamente, establecimiento, en la generalidad de los programas, de una amplia aportación estatal, público-nacional, al sostenimiento de la Seguridad Social. El Estado siempre otorgará la garantía de que, en última instancia, la prestación, la asistencia o la indemnización se harán ineludiblemente efectivas, que los derechos del beneficiario serán satisfechos en cuanto que se hayan devengado.

— Principio de unidad, constitucionalidad e internacional. Más de un centenar de Declaraciones Generales de Derecho, de Convenios Internacionales (no olvidemos que España es el país que mayor número de ellos ha firmado en la OIT) y de Tratados supranacionales, de una u otra forma vienen subrayando solemnemente los principios de la época integral de la Seguridad Social al formular los derechos del individuo y, con todo énfasis, por cierto, entre los distintos Estados (35).

— Principio de igualdad. La juridicidad, como necesidad natu-

---

(35) «La Declaración de los Derechos del Hombre, las Constituciones políticas y las leyes fundamentales de carácter constitucional de los Estados modernos lograron la consagración de la Seguridad Social como "derecho" del hombre y junto con los demás derechos civiles, políticos y sociales determinaron que las legislaciones de los seguros sociales o ya más concretamente de la Seguridad Social dejaran de ser una "facultad de los Estados" para convertirse en un "deber irrenunciable" de urgente desarrollo» (CARLOS MARTÍ BUFFIL: *Tendencias legislativas de la Seguridad Social*, pág. 2).

ral y evidente de la Seguridad Social, y la cohesión sistemática de su etapa previa coordinadora, imponen el tratamiento igual para todos los que se hallen en análogas circunstancias (36).

## IV

PROSPECTIVA DE PRINCIPIOS TÉCNICOS IMPERATIVO  
DE ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA

En otra parte se estudian los principios dogmáticos que abonan la erección del óptimo sistema de una Seguridad Social integral, correspondiendo dedicar ahora la debida atención tanto a las condiciones y colaboraciones precisas del Ente Gestor Unico, como a la exigencia ineludible de la técnica (37), y de los organismos internacionales a cuanto anteriormente se indica y, al propio tiempo, a su constante e imperativa recomendación de una gestión social, mixta, de autonomía nacional para la Seguridad Social integral, en progresiva y natural imposición con el signo de los tiempos (38).

La colaboración y la cooperación, tan necesarias en toda obra humana, resultan imprescindibles en esta materia de Seguridad Social (39) que requiere especial compenetración de equipo para el trabajo colectivo que implica el

---

(36) HUMBERTO A. PODETTI: «Acerca de los principios de la Seguridad Social», en *DT*, VIII/1966, pág. 392.

(37) «La técnica sólo puede valorarse por el resultado, por su aptitud para producir el resultado previsto, que es noción funcional, que es una noción actuante, una noción muy lejana de nociones tan sublimes como la noción del ideal. Y, recíprocamente, el ideal no puede penetrar de modo directo en la técnica, el ideal tiene que ser traducido a la técnica en forma de "objeto responsable como resultado técnico". Por ejemplo, a la técnica de la Seguridad Social no se le puede decir que nivele a las clases, que redistribuya la renta, porque este no es un objetivo técnico.

»El ideal, para la técnica, es un valor fungible, y esa fungibilidad del ideal para la técnica es a lo que se ha llamado el "apoliticismo" de la técnica; ese es el famoso, el tan llevado y traído "neutralismo" de la técnica» (HERMENEGILDO BAYLOS CORROZA: *La Seguridad Social como ideal y como técnica*, pág. 17).

(38) «Dar su justo peso a los efectos posibles que pueda tener el incluir en las instituciones a grupos interesados cuyas responsabilidades se adaptan, ya sea al vértice o a la base; esto, en efecto, junto con el control eficaz del Estado, puede constituir una garantía de sana administración, de contención a los reclamos de despolitización» (ANTONIO GARCONE: «Problemas actuales de la Seguridad Social», en *SS*, 16-17/1964, página 85).

(39) HERMENEGILDO BAYLOS CORROZA: *La Seguridad Social como ideal y como técnica*, pág. 15.

fomento, legislación y práctica gestión de un adecuado programa. Y no sólo es necesario el concurso de los interesados o directamente afectados por las realizaciones del sistema, sino de cuantos técnicos en la materia puedan aportar algo útil en ese constante afán del hombre: completar y perfeccionar toda obra humana (40).

Respecto de España resultará doblemente sensible prescindir de los técnicos, además de catastrófico, puesto que sería quebrantar una línea acrisolada de la más genuina tradición, reconocida, por los conspícuos especialistas, incluso foráneos, desde hace largos años, como puede verse por estas citas: **BBIES** (41) y **Marvá** (42), y, aunque podrían prolongarse, casi indefinidamente, creemos que con las precedentes se puede considerar una simbólica muestra de lo significativo del problema fuera y dentro de fronteras.

No existe la menor duda de que la colaboración debe pedirse o recibirse de todos los campos:

En primer término, del ámbito doctrinal, dado que con sus opiniones, vivientes unas veces con prioridad a todo y quizá, contradictorias otras, pero siempre con sanas, honestas y pretendidamente constructivas teorías y conclusiones, la doctrina, el pensamiento sociológico especializado, será siempre fuente, origen o manantial en donde, afiuntamente, deberán surtirse el político y el legislador.

El campo sindical debe siempre ser considerado colaboración de primera magnitud en el tema de la Seguridad Social, puesto que puede en todo momento allegar valiosas aportaciones al acervo común en esa gran tarea de solidaridad que entraña en su nueva concepción.

Asimismo deberá recabarse y tener muy en cuenta la colaboración de los organismos oficiales, entidades particulares o personas que, con sugerencias o acciones reporten cualquiera idea o aportación que resulte estimable.

Sobre todo y ante todo es necesaria la colaboración de los directamente interesados en la Seguridad Social: patrono, asegurado y Estado. Colaboraciones de esta naturaleza son reiteradamente recomendadas no sólo por la doctrina, sino también en los areópagos internacionales, tales como en la

(40) «La acción individual, en la vida social, es lo que en la máquina de vapor la vesícula microscópica encerrada en la caldera: nada, pues a nada se reduciría todo sin la fuerza de la cohesión» (SEVERINO AZNAR EMBID).

(41) «En España se puede confiar en la flexibilidad del Instituto Nacional de Previsión» (*Bulletin du Bureau des Institutions Economiques et Sociales*, 1912).

(42) «Uno de los principales motivos de éxito del I. N. P. consiste en su compleja neutralidad que permite la colaboración de todos» (JOSÉ MARVÁ Y MAYER: *La Previsión Social y el I. N. P.*, pág. 12).

AISS (43), CISS (44) y OIT (45). Es ya un principio, este de la participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social, que nadie discute, que hoy resulta incuestionable en el ámbito de cuantos sistemas o modalidades existen para la administración de la Seguridad Social.

Una mirada al mundo de los hechos, que más adelante formulamos con sus consecuencias de lo visto, confirma el aserto indicado anteriormente, relativo a que en todas las formas o sistemas de organización administrativa de la Seguridad Social se impone, condición *sine qua non*, la vigencia y efectividad práctica de dicho principio (46).

Conforme al mismo, en su aplicación se abona a las dos partes interesadas, asalariado y empresario, el tributo que por la Seguridad Social se les debe; es decir, la participación directa y eficaz en la administración de lo que es suyo. Dicho de otro modo, es, creemos, el estricto cumplimiento de este principio, un retorno a los rectos caminos de la equidad, del equilibrio y de la autoridad; tratando, por otra parte, de conseguir un mayor ejercicio de las libertades, tanto individuales como corporativas.

Claro está que unos sistemas de gestión facilitan más que otros la vigencia de este principio, tan entrañablemente defendido por la buena doctrina, al propio tiempo que determinados sistemas de administración se prestan, mejor que otros, a una perfecta adecuación de práctica idoneidad (47).

Se estima aconsejable, respecto de la autenticidad de la representación en el Órgano gestor de la Seguridad Social que los consejeros o representan-

(43) «La IX Asamblea General de la "AISS", reunida en Roma, del 3 al 8 de octubre de 1949, oída la discusión relativa al financiamiento de la Seguridad Social.

»Expresa la opinión de que la responsabilidad para la administración no debe depender del modo de funcionamiento, y

»Reafirma los principios contenidos en el párrafo octavo de la resolución relativa a la garantía de los medios de existencia adoptada por la VIII Asamblea General, y que dice lo siguiente:

»"Las partes interesadas deberán participar en la gestión y en el control de la Seguridad Social, que en la medida de lo posible deberían ser confiados a organismos autónomos; se debería atribuir un lugar primordial a los asegurados en esta gestión y en este control"» (Resolución de la IX Asamblea General de la «AISS», año 1949).

(44) II Conferencia Internacional de Seguridad Social, año 1947.

(45) XVI Reunión de la Oficina Internacional del Trabajo, 1964.

(46) Principio que puede ser identificado, en cierto modo, con aquel de equidad sustentado por SAN PABLO: «*Quae sunt Caesaris, Caesaris, et quae sunt Dei, Deo.*»

(47) «La Seguridad Social "estatizada" es un "a priori sentimental" que plantea el principio de la incapacidad de la población trabajadora para sacar de su trabajo unos ingresos adecuados y administrar, llegado el caso, sus propios intereses en materia de Seguridad Social.

»La forma electiva con que se proveen los cargos directivos en aquellas naciones

tes de los interesados se elijan, profesional y libremente, por sus compañeros de oficio, por los representados.

A la buena y fácil consecución de auténtica democracia social, es importante se procure agregar un profundo adiestramiento de los representados y empleados que intervengan en la esfera local, así como la máxima educación social del asegurado para garantizar a la Seguridad Social el sendero tradicional y la trayectoria normal y siempre deseable: imponerse por convicción, desde abajo hacia arriba o, en el peor de los casos, deberá conseguirse, gracias a la adopción de esa línea, la menor resistencia posible.

La colaboración y aportación de las Empresas a la Seguridad Social será, en todo caso, de grandes dimensiones, de importancia decisiva para el arraigo y el éxito del sistema, y de este deberá entregarse a aquellas las parcelas que más favorable resulten a la fácil, directa y progresiva concurrencia empresarial. No habrá defraudación alguna. Las entidades patronales darán siempre lo mejor a juzgar por la halagüeña experiencia de sus colaboraciones y de las que han obtenido máximos resultados, enorgullecidos, para el fin de una verdadera y conveniente descentralización de funciones, aunque nunca de servicios, esta última nada aconsejable, según sostienen Jordana (48) y Baylos (49), entre otros muchos autores.

Y no sólo la doctrina española, sino, asimismo, nuestra legislación positiva recoge siempre este sentido de colaboración de las Empresas en la gestión de la Seguridad Social y muestra, en el hecho, su complacencia, como destaca en las siguientes disposiciones:

El texto del artículo 22 del Decreto 931/1959, de 4 de junio, detalla minuciosamente las operaciones de administración delegada a realizar por las Empresas.

La Orden del Ministerio de Trabajo, de 25 de noviembre de 1966, en su artículo 2.º, sobre formas de colaboración voluntaria, especifica las relativas a las distintas contingencias, y el artículo 16, regula la colaboración obligatoria de las Empresas.

---

que han estatizado la Seguridad Social, permite que en estos países se dé una estricta y práctica vigencia del principio de participación.

»También se consigue un auténtico acceso al gobierno de gestión de la Seguridad Social con la administración sindical, que por su propia naturaleza y esencia hace necesaria, ineludible, la puesta en vigor, en el seno de las Asociaciones y Corporaciones profesionales, de este principio» (H. DE GEEST).

(48) LUIS JORDANA DE POZAS: *La función de la Empresa en la Seguridad Social de nuestros días*, pág. 18.

(49) HERMENEGILDO BAYLOS CORROZA: *La participación de los interesados en el gobierno y administración de las instituciones de previsión*, pág. 15.

Orientación esta muy tradicional en la Administración española. Se viene concediendo progresiva beligerancia a las Empresas importantes, cuyo ejemplo típicamente adelantado de dicha colaboración empresarial se inicia en España con el sistema de pago autorizado e impuesto (PAI) de la antigua Caja nacional de *Subsidios Familiares*.

En todos los aspectos, pero singularmente visto desde el ángulo del asegurado, el sistema de administración con autonomía centralizada o gestión social de carácter mixto es, en nuestra opinión, el más conforme con la naturaleza, la extensión y la vigorización del principio que estamos defendiendo, puesto que hay en el sistema medios eficientes para compaginar dicha representación con la eficacia y rapidez que exigen las operaciones relativas a la afiliación y al otorgamiento de las prestaciones (Luis Jordana de Pozas).

Por ende, una auténtica representación de los asegurados en la gestión de los órganos autónomos de la administración de la Seguridad Social se garantizará óptimamente, entiendo la casi totalidad de la doctrina, aquel derecho o sentido del asegurado respecto de «su previsión», condición en la que tanto se insiste y que parece ser vital, de importancia decisiva, para la consolidación de todo el complejo mecanismo de la Seguridad Social.

El número de representantes obreros y patronales es otra cuestión muy debatida y sin dilucidar. Veamos unas cuantas pruebas significativas de este aserto:

— En la proporcionalidad numérica en la representación de los intereses en la gestión de la Seguridad Social, España ha adoptado el sistema de mayoría de trabajadores sobre patronos.

— Francia, República Federal Alemana, Italia y Bélgica constituyen típicos ejemplos europeos de paridad, al respecto, entre asalariados y empresarios.

— Algunas otras naciones, que incluso a otros efectos han sido calificadas de «modelo» en Seguridad Social, han seguido otro camino.

## V

### HECHOS, CIFRAS Y REALIDADES ABONAN LA TENDENCIA DOCTRINAL «SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL»

La enorme, significativa y halagüeña importancia numérica de programas de Seguridad Social favorece, a nuestro entender, el desarrollo de la concepción solidaria y macroeconómica consustanciales a la tendencia Seguridad Social integral.

Es una ínfima minoría, de sólo tres seguros, implantando, en dos países, originales sistemas; en uno, el sistema de gestión «privativista», y en otro la fórmula «mutualista», como refleja el contenido de la tabla V.2.

En el cuadro V.1, que a continuación se inserta, se contiene una panorámica general del desarrollo numérico de la Seguridad Social mundial.

TABLA V.1

**Resumen numérico de ramas básicas  
de la Seguridad Social**

SEGUROS	REGIMENES	
	General	Agrario
Pensiones.....	102	83
Enf. y Mater. (indistintamente) ..	99	77
Accidentes de Trabajo.....	125	99
Desempleo .....	34	24
Familiar.....	63	55
<b>TOTALES .....</b>	<b>423</b>	<b>348</b>

Las cifras relativas a los países que tienen establecida alguna modalidad de Seguridad Social son las siguientes: en régimen general, 125; en el sector rural, 105.

Los sistemas existentes para llevar a cabo la gestión o administración de los programas de la Seguridad Social, en los regímenes generales, industriales, se reflejan en la tabla V.2, con especificación del número existente en cada tipo, modelo o sistema y discriminados por ramas básicas de la Seguridad Social.

Una ojeada a la tabla V.2 y colegiremos los siguientes hechos:

— El sistema de gestión social, mixta o de autonomía nacional ha sido adoptado por una amplia mayoría de países, programas y seguros. Exactamente, por 262 programas, cifra que representa el 62 por 100 del total de los existentes.

— Le sigue en importancia numérica, pero a considerable distancia, el sistema de gestión puramente estatal. El resto de los siste-

TABLA V.2

## Resumen numérico de los sistemas de gestión de la Seguridad Social

	GESTION PUBLICA			Gestión Privada	Gestión Social	Mutualismo Laboral
	Puramente estatal	Sindical	Descentralizada			
Pensiones.....	18	3	7	—	73	1 (*)
Enfermedad.....	15	7	7	—	70	—
Accidentes.....	47	6	5	1	65	1 (**)
Desempleo.....	12	4	4	—	14	—
Familiar.....	14	3	6	—	40	—
<b>TOTALES.....</b>	<b>106</b>	<b>23</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>262</b>	<b>2</b>

(\*) Se contabiliza a España, que tiene encomendado al Mutualismo Laboral el pago de prestaciones, aunque el I. N. P. realiza recaudación de cuotas.

(\*\*) Asimismo, el país contabilizado es nuestra nación, puesto que el Mutualismo Laboral, administra la Incapacidad permanente, aunque el I. N. P. administra la Incapacidad Laboral Transitoria.

mas de gestión pública: sindical y descentralizado ocupan los lugares tercero y cuarto.

— El sistema de gestión privada, siguiendo este orden numérico, señalemos que tiene un sólo representante: Samoa Occidental.

— Del mutualismo laboral nos remitimos a las dos notas aclaratorias que figuran a pie de la tabla V.2.

La mayoría de los países que han adoptado el sistema de gestión pública puramente estatal corresponden al área de la libra esterlina, socialistas orientales, escandinavos y también algunos Estados nuevos. Ello no es óbice para que, aisladamente, otras naciones hayan estatizado algún seguro, pues la anterior enunciación no es, claro está, exhaustiva.

Los Estados socialistas de la Europa Oriental y, asimismo, los escandinavos siguen la gestión pública sindical. Aisladamente, en algún determinado seguro, también ha sido adoptado este tipo de organización administrativa por Estados europeos de distinta área geográfica, como ocurre con la nación hermana peninsular.

Dentro de la gestión pública, la modalidad regional, departamental, cantonal o provincial, e incluso la municipal, detéctase, en alguna modalidad de tales formas organizativas, en las legislaciones de Australia, Canadá, Suiza y

Yugoslavia, principalmente. Lista de países en la que puede agregarse algún otro, pero con la aislada vigencia de un solo seguro nacional, una sola rama básica.

El declive de la fórmula de gestión puramente privada es absolutamente lógico; en una tendencia a la Seguridad Social integral caben fórmulas de estatización, de socialización, de centralización autónoma y de sindicalización nacional, pero resultan técnicamente absurdas las privatistas que, al igual que las mutualistas, hace mucho tiempo que han sido ampliamente superadas.

## VI

### CONCLUSIONES

Por cuanto anteriormente se expone, estimamos que el ineludible tratamiento de la gestión de la Seguridad Social será que la frondosa y costosa pluralidad de organismos actuales sean integrados en un Organismo Gestor Único, paso óptimo para un sistema integral de Seguridad Social.

Entendemos que el Instituto Nacional de Previsión resulta una buena síntesis de las fórmulas estatal y privada, según tesis que ha sido sostenida por lo mejor de la doctrina, la de antiguo acreditada (50) y la más moderna y actual, como la de Martí (51) y Podetti (52). A mayor abundamiento, digamos que Antonio Royo Villanova, Eugenio Pérez Botija (53) y José Gascón

(50) DUGUIT, DUCROCK y JORDANA DE POZAS, entre otros tratadistas, han profundizado en esta cuestión. WILLIAM BEVERIDGE considera principio fundamental la necesidad de unificar la administración de la Seguridad Social para soslayar los graves inconvenientes de la multiplicidad de organismos de la Seguridad Social.

(51) CARLOS MARTÍ BUFILL: *Tendencias legislativas de la Seguridad Social*, pág. 3.

(52) HUMBERTO A. PODETTI: «Acerca de los principios de la Seguridad Social», en *DT*, VIII/1966, págs. 390 y sig.

(53) «El I. N. P. no es sólo una fundación estatal ni una dependencia pública. Podrá ser todo eso pero a la vez es algo más. Jurídicamente aquellos sujetos no son simples administrados que se encuentran en *status subjectionis*, sino que también participan de un modo más o menos eficiente, *status activae civitatis*. Idea que se apunta no como observación de *lege ferenda* sino derivada del Derecho comparado y de la historia de la administración de los seguros sociales. Por ello entendemos que las entidades gestoras de los mismos no deben limitarse en su interpretación morfológica, configurándolos cual puros entes.

»El I. N. P. no debe reducirse, como se ha hecho un poco en estos últimos años (aunque sólo sea desde un punto de vista administrativo) a ser una sucursal del Ministerio de Trabajo. A sus órganos de gobierno no conviene tampoco burocratizarlos excesivamente, reduciéndolos a la categoría de inferiores jerárquicos de la Dirección Ge-

y Marín, asimismo, subrayan, en sendos trabajos, que el factor vocacional del Instituto Nacional de Previsión es elemento indispensable en la descentralización, en la desconcentración administrativa: la gestión de la Seguridad Social se adapta perfectamente a las exigencias de la llamada personificación y patrimonialización de los servicios públicos, facilitando el paso a esa secreta influencia, consustancial a estos Organismos, que se ha venido denominando de diversas maneras: «llamada vocacional», «factor vocacional» o «elemento moral de la vocación».

Institución en régimen delegado (con capacidad, fines y competencia de clara autonomía administrativa, aunque la entidad se encuentre vinculada a un Ministerio), a cargo de esa función contingente que deberá canalizar la fuerza centrípeta de la Seguridad Social integral, sin que por ello se aboque en la creación de un ente omnipotente y monstruoso, sino, sencillamente, idóneo, con agilización y humanización, y al objeto de separar a la Seguridad Social del lento procedimiento puramente estatal en el que padecería mucho la rapidez que exigen, con marcado carácter perentorio, las demandas del asegurado.

Para completar las citas en torno al conjunto de esta concepción doctrinal agreguemos que en la misma abundan los conocidos tratadistas Jordana de Pozas (54) y Alonso Olea (55).

Corrobórase, pues, que la socialización, la publicación y el gigantismo del ente gestor (fenómenos, por otra parte, absolutamente necesarios a la ley de los grandes números y exigidos, cada vez más apremiantemente, por esta

neral de Previsión» (EUGENIO PÉREZ BOTIJA: «Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del trabajo», en *Estudios sociales en homenaje a Jordana de Pozas*, páginas 30 y sig.).

(54) «El Instituto Nacional de Previsión es, seguramente, uno de los mayores aciertos de nuestro Derecho social» (LUIS JORDANA DE POZAS).

(55) «A través de este proceso se ha llegado a la situación actual caracterizada por una dispersión suma del aseguramiento social que va a hacer extremadamente difícil, salvo que se adopten medidas drásticas, la unificación de los seguros sociales que, evidentemente, deben comenzar por la unificación de la entidad aseguradora, con la mirada puesta en la reducción de los gastos de administración y en la consecución del máximo rendimiento posible, en forma de prestaciones, de las cuotas recaudadas o recursos allegados. Naturalmente, tal unificación en la entidad aseguradora ha de verificarse en un organismo público como el I. N. P., otras razones aparte, por la elemental reiteradamente comprobada en España y fuera de ella, de que sus gastos de administración son notoriamente más bajos que los de las entidades privadas; como notorio es que la multiplicidad de aseguradoras multiplica los gastos de administración, salvo que la simplicidad del aseguramiento y su proximidad a los beneficiarios reduzca éstos a la nada, cual es el caso del Plus Familiar» (MANUEL ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, pág. 223.)

nueva concepción) conduce, ciertamente, a lo centrípeto y, al propio tiempo, a la descentralización institucional, al ente instrumental que, con el carácter de lo que hoy se entiende por gestión mixta, administre la Seguridad Social integral, en satisfacción del hombre técnico de hoy que cada día, en beneficio de los económicamente débiles, se muestra más intransigente con cualquiera fórmula insolidaria, de egoísmo sectorial, buscando, afanosamente, el sistema integral, intersectorial.

Nueva acepción integral que estimamos implica, asimismo, la estricta observancia de principios generales o de tendencias doctrinales, dogmáticas (internacionalmente consideradas), dado el consenso universal por los condicionamientos siguientes: unidad-coordinación; universalidad; integralidad; movilidad prestacional en el sentido de «productividad». Existe, pues, concatenación doctrinal entre esta solidaridad intersectorial y la no procedencia de un mutualismo sectorial que administre, con carácter básico y obligatorio, los programas generales de la Seguridad Social.

GERMÁN PRIETO ESCUDERO

