

# MUTUALIDADES Y MONTEPIOS LABORALES

(CONTINUACION)

## IV

EL análisis de estas instituciones para, en función de sus elementos, determinar los caracteres esenciales que las definen y descubrir la idea o principio que les infunde peculiar individualidad, constituye una empresa sumamente laboriosa, no exenta de dificultades. Muy reciente —como diría Ihering— «su punto de invasión histórica», tal proximidad representa, en ocasiones, un serio obstáculo para la consecución de aquel propósito.

Ella hace que, en estos momentos, se nos muestren enlazadas ciertas notas a primera vista inconciliables y que, no obstante la generalidad de que algunas se hallan investidas, parezca un tanto peligroso utilizarlas en cualquier intento de generalización por modesto que sea. Así se explica que hasta el más riguroso examen que de las mismas se haga, produzca siempre la impresión de ser demasiado superficial e incompleto.

Ese estado de incertidumbre, en muy buena parte, también reconoce como causa los tanteos y ensayos propios de las operaciones materiales de montaje que caracterizan toda esta primera etapa. Dentro de ella, lo que sí resulta incuestionable es la rapidez con que se han impuesto y arraigado dichas for-

mas de previsión obligatoria, a las que ya no cabe considerar como un simple experimento más o menos interesante.

Si en cuanto meta felizmente alcanzada ocupan un lugar destacado en la línea de los últimos avances sociales, muy superior es el que les corresponde por servir de posición clave para la conquista de objetivos tan ambiciosos como los que, incidentalmente, se indican en los preámbulos de algunas disposiciones.

De este modo, al dejar entrever determinadas posibilidades y perspectivas de la institución que nos ocupa, o subrayar sus rasgos más salientes, han venido a cumplir una misión orientadora, merced a la cual podemos acercarnos al círculo central del sistema e indagar los principios que la parte dispositiva presupone, pero que todavía no han sido explícitamente proclamados.

Apenas se inicia la sistematización de tales elementos informativos, en realidad no muy numerosos, comienza a abrirse paso la idea de que el Mutualismo laboral arranca o es expresión de algo enteramente nuevo (1). Como «nueva» se considera la «obra», y «nueva» también esta «modalidad de la previsión obligatoria complementaria de los principios del mutualismo nacional»; nuevas son, sin duda, las «nacientes» instituciones constituídas en cumplimiento de «recientes» Reglamentaciones de Trabajo, y «nuevas» ciertas «prestaciones» que las mismas otorgan.

Esta nota, con tanta insistencia reiterada, igualmente se

---

(1) Tal apreciación no ha de entenderse en términos absolutos, sino como resultante de los expresados elementos informativos. V. en *Mutualidades y Montepíos Laborales*, de Laraña y Selma, Barcelona, 1950, los antecedentes históricos de dichas instituciones, págs. 10 y sigs. y los datos que en punto a la creación de las primeras Entidades laborales de Previsión, consignan en las págs. 24 y 25.

nos muestra, aunque de un modo implícito, en otros planos más profundos y trascendentales que dichos preámbulos descubren, al poner de manifiesto que este «considerable avance de seguridad social», consecuencia de la política de previsión que por disposición de la legislación en vigor se está llevando a la práctica, deriva «de la distribución de la riqueza social que se está implantando», y que estos Organismos mutualistas «pronto, por imperativo de la justicia social, formarán uno de los importantes núcleos económicos en que se apoye firmemente la política nacional de seguridad social» (2).

Compleja es, por consiguiente, la base en que el Mutualismo laboral aparece situado. El hecho de que la misma radique en la confluencia de muy distintas ideas —previsión obligatoria, Mutualismo nacional, Reglamentaciones de trabajo, riqueza social, seguridad social—, sobradamente explica el aire de «novedad» de que se halla rodeado, y del que también participa, como por acto de retorno, alguno de dichos elementos. Así ocurre con las Reglamentaciones de trabajo, cuyos rasgos más originales no tanto se encuentran en la forma en que han cumplido su específico y natural objeto como en aquellas otras con sujeción a las cuales ha de resolverse el problema de la distribución de la «riqueza social que se está implantando» por imperio de sus disposiciones.

Análoga apreciación cabría hacer en orden a esta idea de «riqueza social», denominación sumamente expresiva, que sólo en parte suple la vaguedad del concepto, más fácil de adquirir por intuición que de exponer con estricto rigor lógico, puesto que a la determinación de su verdadero alcance sola-

---

(2) V. los preámbulos de las Ordenes de 24 de octubre de 1946 y 15 de enero de 1948.

mente podría llegarse después de estudiar el de la profunda reforma que supone el reconocimiento de las nuevas instituciones como uno de los más firmes apoyos de la política de seguridad social. De una seguridad social de signo y espíritu absolutamente distintos del signo y espíritu de la *social security* de tipo anglosajón.

Con relación al mismo, y en uno de los magistrales estudios que inserta en su obra *La meta de dos revoluciones*, observa el profesor Larraz que siendo la *social security* «un conjunto de previsiones de contenido económico que contribuye a desvincular a los trabajadores de la empresa o gremio donde funcionan, es, más bien, una comunal *insecurity* (3), ya que al ligarlos a las que el autor califica de «monstruosas entidades oficiales de previsión», rompe en ellos, al menos en este respecto, la *affectio societatis*, y los solidariza, al través de los seguros sociales, con intereses abstractos, estatales, lo que, unido a otra serie de circunstancias, puede, en ciertos países, ser causa de muy peligrosas desviaciones (4).

Resulta innecesario advertir que no ha sido un riesgo de tal naturaleza la causa determinante del establecimiento del nuevo sistema. Como supuesto existencial y base de su creación, señalan Laraña y Selma «la insuficiencia de los Seguros sociales obligatorios para garantizar totalmente la seguridad social de los productores». Insuficiencia —añaden— que no quiere decir, ni mucho menos, ineficacia, ya que «en el marco de la seguridad social, tal como se ha construído en nuestra Patria, ambas instituciones —Seguros sociales obligatorios y Mutualidades y Montepíos laborales— tienen un cometido perfec-

---

(3) *La meta de dos revoluciones*, Madrid, 1946, pág. 209.

(4) Ob. cit., págs. 36, 187 y 344.

tamente diferenciado» (5). «La previsión mutualista laboral se entiende desde el primer momento por el legislador como complementaria de los Seguros sociales obligatorios» (6).

A muy diversas interpretaciones se presta la tacha de «insuficiencia». Según quede referida a uno o más seguros, a productores que estén fuera de su ámbito de protección, al cuadro de prestaciones, a la duración y cuantía de las mismas, a riesgos que no hayan sido objeto de cobertura..., así tendrá que ser también el contenido propio de dicha función complementaria, subordinado, en todo caso, a las correspondientes variaciones de aquel régimen de seguros.

Jordana de Pozas, al sustentar que «la base de la previsión social debe coincidir con el territorio de la nación, lo cual no se opone a la posibilidad de beneficios adicionales sobre el mínimo general de prestaciones para atender a necesidades distintas o mayores de las generales, sentidas por núcleos de carácter local, gremial o de clase; ni tampoco a la participación de los interesados en el gobierno y control del órgano de gestión de estos Seguros» (7), da a entender que la insuficiencia de los Seguros sociales obligatorios puede manifestarse en orden a los riesgos («necesidades distintas») y a las prestaciones («necesidades mayores que el mínimo general»).

De esta suerte, el problema se simplifica, pero no se resuelve por completo; habría que concretar cuáles sean los primeros y lo que por mínimo general haya de entenderse. Claro es que dicho criterio no fué con aquel propósito enunciado, sino más bien con ánimo de poner de relieve que «desde el

---

(5) Ob. cit., pág. 261.

(6) Ob. cit., págs. 266 y sigs.

(7) En su prólogo a la obra de Severino Aznar *Los Seguros sociales*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947.

punto de vista orgánico, de los varios sistemas posibles, es el mejor el que encomienda la gestión de todos los Seguros, unificados o coordinados, a una institución autónoma, de carácter benéfico y territorial, regida por representantes del Gobierno, de las empresas y de los asegurados».

Fiel a este mismo pensamiento, el estudio que en *Presente y futuro del Seguro social* dedica Martí Bufill al Mutualismo laboral, lo orienta hacia la «unificación de las prestaciones obligatorias dispuestas por las Reglamentaciones nacionales de Trabajo y las concedidas por los Seguros sociales obligatorios, como única fórmula práctica de conjugar la mejora profesional con el espíritu de hermandad y solidaridad nacionales», mediante la consiguiente incorporación o encuadramiento de todas las Mutualidades y Montepíos laborales y Cajas de Empresa en el Instituto Nacional de Previsión, sobre la base de atribuir a este Organismo las funciones de dichas entidades, que, a partir de ese momento, perderían toda la razón de su existencia (8).

Diametralmente opuesta a la posición anterior es la que Larraz mantiene en su citada obra al indicar la ruta que debe seguirse en consideración al tipo económico ideal, de conformación cooperativogremial, que en ella nos presenta. Como uno de los puntos básicos del trazado figura el de sustituir el régimen actual de Seguros sociales obligatorios con un régimen de previsión obligatoria que comprenda al personal habitualmente estable de las empresas. Las líneas generales del mismo, en las que no se incluye, de modo necesario, la asistencia sanitaria y médica, responden a la idea de establecer un fondo

---

(8) *Presente y futuro del Seguro social*, Madrid, 1947, págs. 164-178 y 272 y siguientes.

de previsión del personal en cada una de las grandes empresas; un Fondo por cada Gremio de empresas pequeñas y medianas del mismo ramo, y adoptar para las zonas excepcionales, que ofrezcan graves dificultades a la organización anterior, otras modalidades de previsión, empresarias, gremiales o para-estatales, bien que menos vinculantes, además de la obligación estatal de atender el mínimo de vida (9).

No sin antes aludir al defectuoso enfoque del problema planteado en torno a los «seguros sociales» y «seguros laborales», Montero y Montero esboza, inspirada en la del mínimo general, la que él denomina «solución española», en la cual ambos sistemas se armonizan al «escindir el conjunto de riesgos en dos grupos: el primario, o mínimo o general, al que pueden acoplarse perfectamente el sistema y características del seguro social unificado, y el secundario (no, ciertamente, en la importancia, sino en la posibilidad de su atención), profesional o especial, al cual se adaptan magistralmente las cualidades del seguro profesional». «Esta es, dice, la solución española, que hace dos años se ha plasmado en nuestro Derecho positivo; ésta la gran diferencia —además de muchas otras— entre los seguros sociales que el Instituto Nacional de Previsión administra y los Seguros laborales que los representantes de las distintas profesiones gobiernan actualmente» (10).

La diversidad de tendencias que en este y otros capítulos hemos anotado obliga a una detenida consideración de sus bases respectivas. Sería realmente muy aventurado, sin un previo análisis de las mismas, aceptar el principio de que, en este orden de materias, el espíritu profesional se halla en pugna con

---

(9) Ob. cit., pág. 307 y sigs.

(10) *Nuevas orientaciones en la Seguridad social. Las Mutualidades y Montepíos Laborales*, Barcelona, 1949, pág. 17.

el de hermandad y solidaridad nacionales, y prescindir por completo de que este último, dentro de un sistema jerárquicamente organizado, pudiera resultar fortalecido al conducir la *affectio societatis* por cauces más apropiados, en cuanto más próximos, a aquellos en que le sería dado discurrir con natural espontaneidad.

De igual modo tampoco cabe prejuizar si sería o no conveniente admitir la escisión en el conjunto de riesgos, como simple distinción o como auténtica disociación entre los mismos; ni si es o no definitivo el carácter esencialmente complementario que reviste el Mutualismo laboral, ya que no parece que exista motivo alguno para rechazar de plano que el actual estado de equilibrio pueda corresponder a la primera fase de una evolución, susceptible de ser remontada, con toda prudencia y diligencia, para llegar a un sistema de previsión basado en los Montepíos y Mutualidades laborales y Cajas de Empresa, en el que tan sólo las zonas o sectores residuales quedasen protegidos mediante el presente régimen de Seguros sociales obligatorios.

Mas, llegados a este punto, entendemos que las cuestiones enunciadas exigen un circunstanciado examen de las comunidades de riesgos en que unas y otras formas de cobertura se manifiestan.

MARIANO UCELAY REPOLLÉS