

Ensayos

¿SOCIALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL?

COMO tantas otras cosas, la seguridad se socializa. Se puede sostener, en verdad, que la idea original de seguridad o seguro contiene en sí cierta dosis de socialismo, es decir, de colectivización de necesidades humanas. En la infraestructura de cualquier sistema asegurativo encontramos, en efecto, una idea de solidarismo.

Si por seguridad o por seguro comprendemos las diversas formas de compensación de los riesgos individuales mediante una caja común, es que hemos partido de una idea mutua, solidarista. Si dicha caja común pertenece a una cierta comunidad en la que forzosamente nos hallamos adscritos, entonces pensamos evidentemente en colectivistas.

Sin embargo, cuando decimos que la Seguridad Social se socializa, podemos querer expresar una idea semejante a la de cuando hablamos de socialización de ferrocarriles, socialización de la banca o de la prensa. Es una función social la que se socializa y deviene casi un servicio público.

Cierto también que esa idea de socialización puede querer expresar otra cosa. Puede hacer referencia, por ejemplo, a la extensión de los efectos de la seguridad, al aumento o ampliación de los servicios, a la propagación de las ventajas de la previsión... Puede, por último, querer hacerse referencia a las

modificaciones de su régimen jurídicoadministrativo, es decir, a la transformación de su régimen de libertad o conscripción.

Hasta cierto punto, parece que Seguridad Social implica de por sí un concepto de obligatoriedad. Es una especie de seguro forzoso. Pero igualmente se puede imaginar aquélla dentro de un régimen de previsión libre. Frente a estos dos sistemas, seguro obligatorio y seguro voluntario, existe todavía un tercer *modus procedendi*, es el sistema mixto en el cual la obligación de asegurarse puede cumplirse, a elección del asegurado, bien en una institución pública, bien en una institución privada.

Ante todo hemos de establecer la diferencia entre socialización de los fines y de los medios de la seguridad. Es preciso distinguir el seguro generalizado con fines de universalización, de una simple reforma en la instrumentación u organización de este seguro.

La reforma orgánica del Seguro Social puede ser considerada bajo un prisma individualista y liberal (las compañías privadas conocen bien esto en materia de seguro de enfermedad y, sobre todo, en seguro de accidentes), o por el contrario, se puede concebir a través de un sistema de gestión estatal.

En el primer caso, la seguridad se asegura por medio de instituciones privadas sometidas a ciertas intervenciones y a algunas medidas de control. Puede haber incluso instituciones públicas al lado de éstas (régimen mixto). Pero entonces todas ellas funcionan en régimen de concurrencia. Los asegurados pueden libremente concertar el seguro contra sus riesgos, bien en asociaciones mutualistas, bien en empresas privadas de seguros o bien en los establecimientos públicos.

En el segundo caso, las diferentes cajas del seguro, las diferentes instituciones mercantiles, mutuales, etc., se naciona-

lizan en una caja nacional única que monopoliza todas las posibilidades de gestión de la Seguridad Social.

Ante este cuadro esquemático, veamos las situaciones actuales de los seguros sociales en España.

Se ha producido, sin duda, una socialización del seguro social en sus tres dimensiones: teleológica, funcional y orgánica.

a) Teleológicamente, los seguros sociales llegan a ser cada vez más sociales. La finalidad del seguro deja de ser exclusivamente individual para convertirse en una finalidad social. La protección del asegurado mediante las prestaciones varias del seguro se considera una necesidad de la sociedad. La comunidad se asegura a través de la seguridad de sus miembros. El hombre en peligro es un peligro para los otros hombres. La previsión contra ciertos riesgos no es ya un asunto exclusivamente individual, sino que pertenece a la colectividad. El Estado, como representante oficial de la sociedad, no puede quedar indiferente. Su abstención sería grave riesgo. Hay un deber moral de asistencia a los enfermos, a los ancianos, a los mutilados, a los huérfanos. «Un sentimiento natural de humanidad, así como un deber de caridad, inspirado por la civilización cristiana, imponen el socorro. Este deber es particularmente imperioso cuando se trata de trabajadores que han realizado una labor... que aporta al Estado riqueza y prosperidad». Pero, como afirman Durand y Rouast, la asistencia es una solución pasajera, poco recomendable.

En España, la patria de Luis Vives (autor de la magna obra *De Subventionem Pauperum*) no han faltado nunca instituciones públicas de beneficencia. La acción del Estado (beneficencia general) se ha venido ligando a una serie de servicios locales que a veces incluso se han convertido en servicios

públicos forzosos, es decir, en actividades administrativas obligatorias impuestas por aquél a las Provincias (beneficencia provincial) y a los Municipios (beneficencia municipal). Las leyes españolas de Administración Local, desde las que estuvieron en vigor en las últimas décadas del siglo XIX hasta la que hoy rige, de 16 de diciembre de 1950, han estatuido una serie de obligaciones mínimas en atenciones benéficas de asistencia y socorro. Independientemente de estos deberes legales, algunas Corporaciones se venían distinguiendo por su acción social en este sentido. A veces llegaba a alcanzar el 70 y aun el 80 por 100 de sus presupuestos (como, por ejemplo, respecto a la Diputación de Zaragoza ha hecho notar Gascón y Marín). Encontramos, pues, una fuerte y robusta asistencia local junto con la asistencia nacional. Los hospitales, los orfanatos, las «casas de socorro», etc., cuidan conjuntamente con las instituciones de beneficencia privada (fundaciones piadosas, asilos, colegios, etc.) de la extensión de la caridad.

Pero el Estado, los Sindicatos y, en general, la opinión pública, fueron siendo cada vez más contrarios a este método tradicional de socorro. El seguro ha desplazado a la asistencia, aunque todavía en algunos casos se pueda señalar una intensa colaboración entre ambos.

* * *

b) Existe también cierta socialización del seguro social en sus efectos funcionales. Cada vez es mayor su esfera subjetiva y objetiva. Lo que en la técnica del seguro es conocido como campo de aplicación se agrandó extraordinariamente. En España, como en otros países, el seguro social comienza siendo una institución obrera. Más exactamente la podemos describir

como un seguro del obrero industrial. Sobre todo del obrero urbano. Fuera de la ciudad es difícil aplicar el seguro en los primeros momentos.

Sin embargo existían algunas manifestaciones espontáneas de seguridad laboral agraria. Ellas pertenecían a la arqueología social, aunque continúan aplicándose en algunas localidades correspondientes a distintas regiones. Así, por ejemplo, la costumbre que tienen algunos agricultores de ayudar a las viudas y a los huérfanos de los vecinos, cultivándoles gratuitamente sus tierras. Es una especie de mutualidad con prestaciones *in natura*, aunque muchas veces esas prestaciones de trabajo gratuito se hacen espontáneamente, por pura liberalidad y sin obligación legal ni moral de ninguna clase. Pero estas y otras manifestaciones de acción social personalista o superindividualizada constituyen excepción; no son, por desgracia, ni frecuentes ni crecientes. Son todavía más eventuales que la asistencia pública y, todo lo más, una forma empírica, no técnica, de seguro.

Un verdadero régimen de seguro social no comienza en España hasta 1919. Entonces se aplica con carácter forzoso el llamado «retiro obrero» que desde una decena de años antes se había venido introduciendo tímidamente al amparo del sistema que se llamó de libertad subsidiada. La palabra «obrero» era el concepto subjetivo que había de informar toda la proyección personal de las medidas de previsión.

Hoy los seguros sociales se aplican también a los empleados y a los trabajadores intelectuales. En resumen, se aplican casi a todos los trabajadores, porque las excepciones son cada vez más excepcionales. En los subsidios familiares, por ejemplo, no hay excepciones; se aplica incluso a los funcionarios públicos. En el seguro de enfermedad quedan fuera de la obliga-

ción de asegurarse solamente los trabajadores que ganen más de 18.000 pesetas. Hace tres años la cantidad límite para la aplicación forzosa de este seguro era de 12.000 pesetas, y en 1944, cuando se estableció el seguro, la cifra tope era de 9.000 pesetas. Como puede verse, el campo de aplicación del seguro es cada vez mayor.

* * *

c) Decíamos antes que se han socializado los objetivos del seguro, porque pueden advertirse transformaciones en la finalidad de los nuevos seguros sociales. La locución seguridad social constituye ya de por sí una prueba conceptual. El establecimiento de nuevas ramas de los seguros constituye una prueba institucional.

El seguro de enfermedad es mucho más social, por ejemplo, que el seguro de vejez. Carlos García Oviedo, el Rector de la Universidad de Sevilla, en su *Tratado de Derecho Social*, hace notar este particular matiz del nuevo instrumento de seguridad.

El antiguo régimen de seguro contra los accidentes (voluntario desde 1900 a 1932 y aun hoy todavía para las incapacidades temporales) se ve completado en estos últimos años con nuevas disposiciones sobre el seguro de enfermedades profesionales. Estas habían sido equiparadas (hace casi medio siglo) a los accidentes de trabajo por la doctrina jurisprudencial. Desde las primeras sentencias, la silicosis, el saturnismo, etc., habían sido declarados accidentes del trabajo. Pero su sistema de seguro no era completo y las disposiciones sobre silicosis primero y el seguro general de enfermedades profesio-

nales después, completarían la protección contra aquellos riesgos del trabajo.

Al seguro solitario (vejez) y al eventual (accidentes) se habían adicionado otros varios de mayor interés social: maternidad, enfermedad, invalidez, subsidios familiares, obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales, así como otros riesgos biológicos o sociológicos, que se cubren por prestaciones peculiares de ciertas organizaciones del trabajo, según luego veremos.

* * *

d) A esta intensa socialización de la Seguridad Social en sus dimensiones funcionales y teleológicas viene a adicionarse otra: es ella la socialización administrativa u orgánica.

Habíamos indicado ya cómo los seguros sociales españoles eran administrados tanto por instituciones públicas como por instituciones privadas. En 1908 aparece el primer establecimiento público sobre la materia. Es el Instituto Nacional de Previsión. Como han puesto de relieve Posada y Jordana de Pozas, se trata de una verdadera corporación de carácter fundacional. Dicho Instituto tenía como misión principal la de preparar las modernas ramas del seguro contra los diferentes riesgos del trabajo. Entonces esta preparación consistía en una función casi divulgadora (López Núñez). Había que hacer popular la previsión. También era indispensable investigar y documentarse antes de aplicar nuevos seguros. En la etapa inicial se pensó (ya lo dijimos) en un sistema de libertad para el seguro de vejez. Los sindicatos habían organizado también de una manera voluntaria y privada diversas formas de seguro (enfermedad, paro, etc.). Pero era una especie de segu-

ridad indiferenciada, muy particular y precaria, sin garantías técnicas (actuariales), mientras que de otro lado podía estar influida por contingencias políticas, según las coyunturas del asociacionismo profesional (1) y sus vaivenes ideológicos.

El Instituto Nacional de Previsión comenzó por hacer propaganda del ahorro y del seguro, mas como la sola propaganda no bastaba, al cabo del tiempo la obligación sustituyó a la convicción. Después de diez años de previsión libre en vejez y más de treinta en accidentes, la previsión obligatoria hace su aparición. Entonces comienza a desarrollarse el citado Instituto. Pero es sobre todo después de 1939, con la implantación de otros seguros y con su reorganización estructural, cuando conocería su momento culminante.

Si al principio el Instituto Nacional de Previsión fué una fundación casi nacional, es decir, el Estado, con ciertas colaboraciones, creó la sede central, que con una serie de Cajas regionales aplicaría los seguros, treinta años después se nacionaliza por completo.

Permanece como establecimiento público, con personalidad jurídica y patrimonio independiente. Con plena autonomía, si bien el Ministerio de Trabajo tiene cierto derecho a inspeccionarle, además del control jurídico en cuanto el Ministerio resuelve los recursos contra sus resoluciones.

La creación de una Dirección General de Previsión en el Ministerio redujo, en efecto, algunas manifestaciones de la autonomía del Instituto. Sin embargo, dicha autonomía puede presentarse como una experiencia muy interesante.

El Instituto Nacional de Previsión se componía de dife-

(1) Aun cuando la Ley Sindical de 1932, en casos de suspensión o disolución gubernativa de un sindicato preveía la continuidad, bajo tutela de la autoridad laboral, de aquellas instituciones asistenciales.

rentes Cajas colaboradoras de carácter regional. Indicábamos cómo desaparecieron a causa de la nacionalización referida. También tienden a desaparecer después, por otro proceso unificador, la Caja Nacional de Accidentes, la Caja Nacional de Subsidios familiares, la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, etc. Todas estas Cajas eran, a su vez, otros tantos establecimientos públicos, con su personalidad, su presupuesto y su autonomía administrativa, si bien todas ellas formaban parte del Instituto Nacional de Previsión. Se podía, pues, designar a este Instituto con las mismas palabras de la célebre definición del Estado dada por Hauriou. Era una *institución de instituciones*.

A cada Caja correspondía la gestión de un seguro. Este ofrecía respecto de los otros cierta separación económica y administrativa. Era lógico, pues, que se proyectase una unificación. Después de varios años de estudio se lleva a cabo en el mes de diciembre de 1948. Con fecha 29 de aquel mes se promulgan varios Decretos complementados o modificados a su vez por otros de los meses de junio y julio del año siguiente, que tiende a consumir dicha unificación del seguro. La idea de fijar una cuota o cotización general, así como la de refundir las diferentes Cajas nacionales, simplificando la administración, era el objetivo esencial.

Resulta curioso, desde el punto de vista de la técnica legislativa, que las disposiciones referentes a la unificación no se hayan unificado ellas mismas. Es un poco difícil encontrar la doctrina de la unificación de los seguros sociales españoles en los mencionados Decretos. Los manes de Kaskel no inspiraron ciertamente a quienes intentaron plasmar normativamente aquella exigencia sociológica. Además, la unificación en las afiliaciones, documentación, etc., deja todavía bastantes la-

gunas, aparte de que dicha idea de unidad aparece prácticamente desvirtuada por el dualismo seguridad-nacional y seguridad-profesional, dualismo sin cuya comprensión no se puede conocer la realidad de la Seguridad Social en nuestro país. Por otra parte, se ha de tener en cuenta el funcionamiento de otras instituciones de seguridad social, cuya vivencia y vigencia son irrefutables testimonios en contra del pretendido monopolio de dicha seguridad por el Instituto Nacional de Previsión. Aquellas instituciones son: las Compañías privadas de Seguros, las Cajas de Ahorro, las Mutualidades, los Sindicatos y las propias Empresas, respecto del personal que ellas ocupan.

* * *

La empresa es incuestionablemente, y creemos que lo seguirá siendo, un órgano decisivo de Seguridad Social (2). Ante todo, el empresario coopera económicamente en el mantenimiento de instituciones de seguridad; pero, aparte de esta contribución pasiva, tiene otras más activas.

Según la frase de Paul Pic, «el empresario es un deudor de seguridad». Es decir, la empresa debe organizarse evitando por completo toda clase de riesgos de los trabajadores. Se deben alejar los riesgos económicos (misión cardinal del empresario, según Sombart), pero también se deben prevenir y adoptar precauciones contra los riesgos de orden físico. Sólo en este último sentido, que no en aquél, el empresario tiene moralmente el derecho de automatizar el trabajo (ese automatismo que

(2) Aun sin llegar a algunas de las tesis superdescentralizadas de LARRAZ respecto de la empresa como órgano primordial gestor de la previsión de los trabajadores, es obvio que la empresa, en cuanto célula social productora ha de ser también «productora de seguridad».

nos describen en su *Tratado Hueck y Nipperdey*). La ética del trabajo puede, en este caso, conciliarse con la estática del trabajo, diríamos con Giese.

El hombre que no tiene otras fuentes de subsistencia que su trabajo desea verse protegido ante todo contra la desocupación. El espera que su empleo sea durable. Así pretende la estabilización de ese empleo en la organización económica a la que pertenece. Se puede, pues, hablar de un deber fundamental de la empresa, el seguro de la plaza o puesto respectivo de cada miembro de su personal.

Aunque este proteccionismo contra el paro se estime hoy como una función de la sociedad, ha sido hasta ahora la empresa, y creemos que lo seguirá siendo, el principal instrumento para asegurar al trabajador la continuidad de sus ocupaciones.

Al lado de este «seguro de trabajo», la empresa debe velar por el desarrollo del trabajo en las mejores condiciones de higiene. Ambos deberes no son sólo obligaciones éticas ni exigencias sociológicas *de facto*. Hay una responsabilidad económica legalmente señalada para el caso de su incumplimiento. Primero: «la indemnización de despido», es decir, el resarcimiento de daños, que se abona al trabajador cuando deja de trabajar en la empresa por motivos ajenos a su voluntad o conducta. Segundo: las indemnizaciones en el caso de que el trabajo amenace la vida o la integridad física del trabajador.

Se puede llegar incluso a considerar como acción criminal la no aplicación por la empresa de ciertas medidas de seguridad. El Código penal de 1944, en su art. 423 ha tipificado una nueva categoría de delito contra las personas en estos términos: lesión grave en la salud de los obreros por infracción reiterada y dolosa de las leyes de trabajo.

Las leyes obligan a la empresa a organizar la prevención de accidentes. Diferentes reglamentaciones particulares, desde un catálogo de mecanismos preventivos hasta una Ordenanza general sobre seguridad e higiene, así como otra relativa a iluminación de los locales de trabajo, señalan una serie de deberes concretos de la empresa. Los reglamentos de las industrias de electricidad, siderurgia, etc., contienen prescripciones más detalladas.

El cumplimiento de estas medidas de seguridad decíamos que no sólo era una función social del empresario, sino un deber legal, cuya inobservancia produce sanciones económicas. Así, en caso de accidente de trabajo, si se produjo por no adoptar aquellas medidas de seguridad, la reparación al accidentado se aumenta en un 50 por 100, y ninguna institución de seguros de accidentes puede cubrir (por expresa prohibición *ex lege*) el pago de esta indemnización suplementaria.

En algunas empresas funcionan con carácter voluntario Comités de Seguridad e Higiene. En otras, desde 1941 es forzoso el constituir dichos Comités. Existiendo, además, «equipos de salvamento» en las empresas mineras, marítimas, etc.

Para la prevención de enfermedades profesionales se han dictado medidas especiales, que asimismo revelan una cooperación activa de la empresa en el desenvolvimiento de los dispositivos de seguridad. Las más importantes quizá sean las relativas a la silicosis. Así el reconocimiento médico periódico del trabajador, el proporcionar máscaras, el suministrar leche, etc., y sobre todo, el cambio de puesto cuando aquellos reconocimientos declaren un cierto grado de peligro.

Sin embargo, a veces, los propios trabajadores son reacios a cumplir las mismas medidas de seguridad con las que la empresa trata de protegerles. Hay una especie de heroísmo

ciego, de inconsciente desprecio a la vida, que ocasiona víctimas inútiles. Bastante más del medio millón es la cifra de accidentes anuales, por fortuna no graves la inmensa mayoría, pero que sí ocasionan pérdidas de cierta consideración en la organización patrimonial de la empresa particular y en la economía española en general.

En el caso de enfermedad común, el riesgo se cubre por el seguro con las dos clases de prestaciones (técnicas y económicas) que a aquél corresponden. Por una parte, el pago de la asistencia médica, farmacéutica o sanatorial; por otra, la indemnización por la pérdida de salarios. Pero también en este aspecto del riesgo por enfermedad, la empresa coopera con el seguro. En efecto, para beneficiarse el enfermo de la prestación económica es preciso el transcurso de cierto tiempo, llamado plazo de carencia. La indemnización económica del seguro (el 50 por 100 del salario) no se abona más que a partir del quinto día y para aquellas enfermedades que duren al menos una semana. Ahora bien, el enfermo no queda sin socorro económico durante esos cuatro primeros días. Es una obligación de la empresa, impuesta por el art. 68 de la Ley de Contrato de Trabajo. Consiste en abonar el 50 por 100 del salario en caso de enfermedad y durante cuatro días al año, aunque algunas reglamentaciones amplíen este deber patronal para determinadas industrias.

Algunas empresas tienen organizada una asistencia completa a su personal en caso de enfermedad, reconocimientos periódicos, etc., y en ciertas condiciones se pueden constituir como «Cajas de empresa» para la colaboración con el seguro general obligatorio.

En otros aspectos de la seguridad social hay que señalar también cómo numerosas empresas españolas tienen instituí-

dos premios a la vejez o pensiones de jubilación o de invalidez para sus empleados, con independencia de las organizaciones mutualistas obligatorias a que después nos referiremos.

Finalmente, para completar el esquema de prestaciones de la empresa en el cuadro de la Seguridad Social, deben recordarse dos instituciones relativamente recientes muy interesantes. Una es la indemnización *post mortem*, consistente en quince días del salario, que debe abonar aquélla a los derechohabientes del trabajador en el caso de que fallezca de muerte natural. Otra es ese complemento del salario que se llama plus por cargas de familia.

LAS INSTITUCIONES ESPECÍFICAS DE SEGURIDAD SOCIAL. La división entre Seguridad Social fundada sobre la empresa, de una parte, y Seguridad Social de compensación nacional o profesional, de otra, exige que ahora nos refiramos a las instituciones específicas de estas formas de seguridad.

Hay que hacer a este respecto una distinción sociológica fundamental entre el sistema de seguro social general y el régimen particularizado o singularizado de mutualismo obligatorio. Este último corresponde a las diferentes industrias o ramas de la economía.

Existen, por tanto, en España, desde hace pocos años, dos clases de Seguridad Social: aquella que afecta a todos los trabajadores sin distinción de clases, oficios o categorías profesionales, que es el seguro de compensación nacional, y por otro lado, aquella Seguridad que se está experimentando para determinados grupos de oficios o sectores económicos sobre la base de un seguro de compensación profesional. La doctrina científica ha sistematizado, deslindándolas nítidamente, ambas formas de Seguridad. Los estudios de Jordana de Pozas, Car-

los Posada, Mariano Ucelay, Luis Burgos (especialmente a través de sus crónicas en estos CUADERNOS), Martí Bufill, etcétera, han contribuido a desarrollar los principios directores de una y otra clase de previsión.

La *compensación nacional* de los riesgos de todas las profesiones se hace en el Instituto Nacional de Previsión a través de las diferentes Cajas que al mismo fueron incorporadas.

La *compensación profesional* se organiza en una compleja red de nuevas instituciones aseguradoras. Es un mutualismo, o mejor dicho, un verdadero régimen corporativo para la previsión. Un sociólogo español y técnico al mismo tiempo en materia de seguros sociales, ya que durante cierto tiempo estuvo al frente del Instituto Nacional de Previsión (Inocencio Jiménez), refirióse hace bastantes años a una teoría acerca de la corporativización del seguro social. No podría imaginar él que al cabo de poco más de una década aquel sistema iba a tener extensa vigencia en España.

El mutualismo obligatorio es una organización ciertamente curiosa. Aunque algún sector de doctrina social europea, y de modo especial la francesa, ha resaltado que el mutualismo reposa sobre la idea de libertad, la realidad ha demostrado a veces, y según indicara Manes, cómo hay formas de mutualidad obligatoria en el seguro. La experiencia española de estos últimos tiempos es bien elocuente a este respecto, si bien se respeta la libertad de constituir Montepíos, Mutualidades u otras asociaciones de socorros mutuos; hay una serie de organismos de esta índole, a los cuales es forzoso pertenecer y, sobre todo, cotizar en la forma que determinen sus estatutos. Esas organizaciones, que en nuestra realidad sociológica y administrativa se llaman Montepíos y Mutualidades laborales,

son una especie de sociedades obligatorias de socorros mutuos. Más que sociedades son casi verdaderas corporaciones.

Su carácter oficial, la obligatoriedad de pertenecer a las mismas como miembro protector (las empresas) o como asociado y beneficiario (los trabajadores), la coacción para el pago de cotizaciones o cuotas, las medidas tomadas para asegurar ese pago puntual, lo que ha engendrado una cierta clase de parafiscalidad, así como otras características, hacen de estas mutualidades unos entes que se aproximan mucho a la figura de la Corporación de Derecho público. Si en Francia las sociedades de socorros mutuos pueden ser reconocidas como establecimientos de utilidad pública, de modo análogo a como sucede en otros países, en España las Mutualidades laborales son verdaderos establecimientos públicos, sometidos a un régimen oficial, que gozan de la protección del Ministerio de Trabajo. En 1950, la suma recaudada por las Mutualidades a consecuencia de las actividades de la Inspección del Trabajo se eleva a más de 100 millones de pesetas.

Pese a su carácter particular, su autonomía jurídica, financiera, etc., la Mutualidad de trabajo no es asociación privada. Además tienen una cierta vinculación con los seguros sociales generales. Un autor español (Hernáinz) define sus funciones como complementarias del seguro social general. Hay, además, una Federación Nacional de Mutualidades, federalismo forzoso, que podría transformar dicha central mutual en algo análogo a una Caja Nacional, aunque no totalmente, porque entonces habría una compensación general, y hemos dicho que es la compensación profesional el signo dominante en la estructura de esta forma de seguridad.

Cada Mutualidad o Montepío se rige por sus propios Estatutos. Los Estatutos se aprueban o, mejor dicho, se dictan

por el Ministerio de Trabajo. Aunque las modificaciones pueden ser ya iniciadas por los miembros, es decir, por los empresarios y trabajadores que han de pertenecer a los mismos.

LOS SINDICATOS EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—Si la burocratización o publicación de los Sindicatos españoles se revela sobre todo en la creación de las llamadas «Obras Sindicales», ellas son, por otro lado, un vivo testimonio de la colaboración sindical en la seguridad de los trabajadores.

La «Obra» es una especie de establecimiento público de origen y carácter sindical. Cada «Obra» tiene cierta independencia y autonomía, aunque todas ellas en conjunto y dentro de sus específicos fines coadyuven a la Seguridad Social. Esta finalidad coadyuvante en la más amplia previsión del trabajo, incluso a veces del trabajo independiente, se da en las nueve Obras existentes (Cooperación, Colonización, Artesanía, Hogar, Formación Profesional, Educación y Descanso, Lucha contra el Paro); pero, sobre todo, en las dos más especializadas a los efectos de la Seguridad Social: en la denominada Obra Sindical de Previsión, que colabora con el Instituto Nacional del mismo nombre para la afiliación de los trabajadores en los diferentes seguros generales obligatorios, divulgando las ventajas de aquéllos por las leyes y, más en particular, facilitar el pago de los subsidios familiares y otros seguros sociales en la agricultura; al lado de ella hay otra Obra que lleva una denominación cronológica, «Obra del 18 de Julio», que es un establecimiento sindical para introducir el seguro de enfermedad. Se pensaba crear un sistema de seguro «sindicalizado» (3).

(3) Empleamos aquí el término sindicalización en un sentido muy parecido al de municipalización.

Se quería por algunos confiar a los Sindicatos la práctica del seguro de enfermedad.

En el dilema Instituto Nacional de Previsión-Obra Sindical 18 de Julio, fué el primero el vencedor. El seguro de enfermedad no se sindicaliza; se nacionaliza en una Caja especial en aquel Instituto. La nacionalización era más ostensible en el momento de promulgación de la ley que estableció aquel seguro, porque después ciertas disposiciones reglamentarias estatuyeron un régimen mucho más elástico. Se puede decir que el seguro resulta un poco socializado, pero también un poco descentralizado. Para la aplicación de este seguro de enfermedad habíamos dicho cómo se había instituido una Caja en el Instituto Nacional de Previsión, además de aquellas dos Obras sindicales y de otros Servicios de carácter sindical; pero también existen otras instituciones que colaboran con aquéllas en la aplicación de dicho seguro.

POSIBILIDADES DE COLABORACIÓN EN EL SEGURO DE ENFERMEDAD EN OTROS ORGANISMOS E INSTITUCIONES.—Habíamos indicado ya cómo las empresas pueden constituir Cajas de empresa para la gestión del seguro de enfermedad, pero además, otras instituciones pueden también constituirse como colaboradoras de aquel seguro. Es algo que recuerda las Cajas primarias de otras legislaciones y especialmente de la francesa. La diferencia se manifiesta principalmente en que las instituciones españolas sólo pueden asegurar el riesgo de enfermedad, no en la totalidad de las prestaciones que entraña, sino únicamente en aquellas que señale el contrato o acuerdo celebrado entre la Caja colaboradora y el Instituto Nacional de Previsión.

CONCLUSIÓN

Decíamos, como tónica general del desarrollo de la Seguridad Social, que la previsión también se socializa, pero sería en extremo simplista, después de la sucinta panorámica de la situación española que acabamos de trazar, llegar a la conclusión de que se haya llegado a consumir esa estatización, nacionalización, centralización o socialización de la cobertura de los riesgos económicobiológicos.

Si el proceso de socialización es creciente, el pluralismo vigente en cuanto a organización de la seguridad nos ofrece síntomas que no confirman en toda su plenitud una socialización uniformista. Hay regímenes particulares para algunas ramas de la economía, y aun dentro de éstas varía según las empresas y otras veces según el órgano de gestión. El Estado trata de garantizar un *mínimum* de seguridad y de unificar las medidas de previsión más generales, mientras que por otro lado no sólo permite, sino que estimula y a veces aun hasta impone a los propios beneficiarios directos de la seguridad la misión de ir desarrollando esa idea-fuerza, merecedora de una mística, unas vocaciones y una dedicación inasequibles al desaliento. El Estado, el Sindicato y la Empresa, los órganos paraestatales, parasindicales o paraempresariales, se han de concertar y aunar en el diario afán de acrecerla e intensificarla.

Su categoría de concepto clave en una moderna sociología normativa la ha hecho figurar al lado de otra locución que también en coyuntura pareja alcanzó y todavía mantiene una posición señera en el frontispicio de la política social; fué la idea de justicia social la que brindó a ésta, antes que la de previsión o seguridad, nuevas reservas energéticas y mayor cor-

dialidad o humanidad. Asimismo entendemos que, en lo sucesivo, todos los desenvolvimientos de la Seguridad Social, sean para centralizarla o descentralizarla, sean para unificar o para proliferar grupos, para concentrar o para descongestionar cuadros de administración, habrán de ir vivificados por aquella otra idea prolegómeno de la actual y que es la idea o principio de justicia social. Ambas, conjuntadas, decíamos que eran como el frontispicio, más bien el preámbulo o título preliminar de una nueva Carta Magna de la Política Social.

EUGENIO PÉREZ BOTIJA