

LA FISCALIZACION ESTATAL DE LA PREVISION

HA sido criterio consecuente del Estado español, desde que a principios de siglo se inicia la política de Previsión Social, el buscar la máxima autonomía de los organismos gestores de los Seguros sociales. La creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión responde a este criterio, que se expresa en el preámbulo del Decreto de 14 de julio de 1950, al señalar que uno de los objetivos fundamentales es el de «acentuar en la obra del Instituto el espíritu renovador y de plena identificación con los postulados del Movimiento y darle un asiento políticosocial y popular mediante una mayor participación de los propios interesados en su administración y gobierno, que lo convierta en auténtico instrumento revolucionario de una política social que no puede concebirse como simple aseguramiento de riesgos económicos». Claramente se comprueba el deseo de evitar una excesiva burocratización fría y mecánica que aleje a los asegurados del órgano gestor del seguro, en el que sólo vean un recaudador de cuotas y un suministrador de prestaciones.

A este criterio, más acusado todavía, responde la creación de las instituciones de Previsión laboral, a través de las que se ha buscado no sólo complementar las prestaciones básicas del Instituto Nacional de Previsión, sino muy especialmente fomentar en los trabajadores la virtud de la previsión y el sentido de la responsabilidad, otorgándoles una participación acti-

va y constante en la gestión y administración de estos seguros, definidos (aunque sobre esta calificación habremos de volver en otra ocasión) como seguros complementarios.

La necesidad, por otra parte, de no menospreciar ningún instrumento que en mayor o menor grado y en forma más o menos perfecta pudiera coadyuvar a la realización de esa ambiciosa política social que en el campo de la Previsión constituye la preocupación esencial del Estado español, ha hecho utilizar un conjunto numerosísimo de entidades: Compañías de seguros, Montepíos y Mutualidades de Previsión, Cajas de Empresa, igualatorios médicos y farmacéuticos, que coordinados a través de una dirección unitaria contribuyan a extender por todo el ámbito nacional el edificio armónico de la Previsión social.

Sería ocioso discutir los inconvenientes que una estructuración descentralizada necesariamente ha de presentar; es éste un problema que con los nombres de unificación, integración, coordinación y tantos otros se ha tratado ampliamente en la bibliografía reciente, y que debe quedar al margen de esta nota. Ahora bien, con independencia de dogmatismos doctrinales, existe una realidad con la que debe contarse; esta realidad es sencillamente que la gestión de los Seguros sociales en España está encomendada fundamentalmente al Instituto Nacional de Previsión y a las Mutualidades y Montepíos laborales, instituciones básicas de la Previsión social, pero a cuyo lado prestan su colaboración una serie de entidades de carácter paraestatal, sindical y privado (Instituto Social de la Marina, Servicio de Trabajos Portuarios, Patronatos para la Protección Social y Laboral de los Enfermos de San Lázaro y para la Redención de Penas por el Trabajo, Obras Sindicales Previsión Social y 18 de Julio, Junta Intersindical de Resinas, Sindicato de

Frutos y Productos Hortícolas, Compañías de seguros, Mutualidades de Previsión, Cajas de Empresa, etc.). Entidades todas ellas que bajo la tutela estatal desempeñan con autonomía sus funciones y cometidos específicos.

Corolario de la autonomía ha de ser la fiscalización; fiscalización que, como es obvio, constituye una función privativa del Estado desde el momento en que éste impone la obligatoriedad del seguro. Esta fiscalización afecta a dos tipos de actividades: la primera referente al cumplimiento de las disposiciones legales con respecto a la afiliación y cotización; la segunda referente a la gestión y administración del seguro. Hubiera sido lógico, por tanto, haber articulado desde un principio la inspección de los Seguros sociales con arreglo a estos dos criterios: carácter puramente estatal de la organización inspectora y separación entre las funciones inspectoras referentes a la afiliación y cotización, por una parte, y administración y gestión del seguro por otra.

No fueron éstos, sin embargo, los criterios que inspiraron la inspección de los Seguros sociales. En vez de considerarla como una función privativa del Estado se delegó en el Instituto Nacional de Previsión, dándose el contrasentido de que el órgano a quien con autonomía se encomendaba la gestión del seguro era el encargado de fiscalizar su propia gestión; a este criterio responde la creación del Servicio de Inspección del Régimen de Retiro Obrero (1921), a quien posteriormente se encomienda la inspección de los Seguros de Maternidad (1931) y de Accidentes del Trabajo (1932), refundiéndose en 1935 con el nombre de Inspección de Seguros Sociales como servicio público, delegado por el Estado en el Instituto, reglamentado por éste y sostenido con el producto de los re-

cargos establecidos sobre las cuotas de los Seguros sociales obligatorios.

Por otra parte, tampoco se estableció la distinción a que hemos hecho referencia; acaso la razón fundamental estribase en que la función de esta Inspección era la vigilancia de las disposiciones referentes al cumplimiento por parte de los asegurados y de las empresas de las obligaciones impuestas por la legislación reguladora de estos seguros (afiliación y cotización), prescindiendo de la fiscalización de la marcha administrativa del órgano gestor de estos seguros (I. N. P.) y de las entidades colaboradoras (Compañías mercantiles y Mutualidades que operasen en el ramo de Accidentes del Trabajo, respecto de las cuales solamente existía la inspección que realizaba con otros criterios y objetivos el Ministerio de Hacienda a través de la Inspección Técnica de Seguros y Ahorro).

Esta situación se modifica radicalmente a partir de 1939, de conformidad con los criterios que antes se han señalado. En primer término asignando al Estado como función privativa y excluyente la vigilancia de todas las disposiciones de Previsión Social, a través de la Inspección Nacional de Trabajo, con la consiguiente desaparición de la antigua Inspección de Seguros Sociales, dependiente del Instituto. Pero además reconociendo la necesidad de fiscalizar el funcionamiento interno de las entidades que operaban en el campo de los Seguros sociales, ya fuesen de carácter paraestatal o privado, y

La necesidad de esta inspección se hacía sentir más acuosamente en el Seguro de Accidentes del Trabajo, ya que no era suficiente que la Inspección Nacional de Trabajo vigilase el cumplimiento de las obligaciones legales de aseguramiento de riesgos y de pago de primas si al mismo tiempo no se fiscalizaba la marcha interna de estas entidades con el fin de

garantizar la reparación efectiva de ese riesgo social que el accidente de trabajo supone. Es verdad que hasta el año 1934 la actual Inspección Técnica de Seguros y Ahorro, dependiente hasta aquella fecha de la Dirección General de Previsión, había desempeñado estas funciones; pero a partir del momento en que se adscribe al Ministerio de Hacienda la Inspección acentúa la vigilancia de los aspectos económicos, financieros y técnicos de estas entidades, en tanto que Compañías mercantiles o Mutualidades, relegando a un segundo término la vigilancia de las disposiciones que por afectar a un Seguro social de carácter obligatorio emanaban de otro departamento ministerial.

De aquí la trascendencia que tuvo la ley de Presupuestos de 1940, en la que se preveía la creación de un cuerpo de Inspección de Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo e Instituciones de Previsión, regulado por Decreto de 9 de marzo de dicho año.

Acaso por un excesivo apego a los precedentes, aquella Inspección se articulaba en forma equívoca, bajo una dependencia mixta del Ministerio de Trabajo y del Instituto Nacional de Previsión. Este criterio se subsana posteriormente en la ley de Presupuestos de 1942, que confiere a los funcionarios de la Inspección el carácter de funcionarios públicos, y queda claramente determinado por el Decreto de 1.º de mayo de 1944, que modifica la denominación del Cuerpo, que en lo sucesivo llevará el nombre de Inspección Técnica de Previsión Social. En el preámbulo de dicho Decreto se destacaba el complejo carácter de la misión atribuida a la Inspección, teniendo en cuenta el amplísimo campo en el que se desenvuelven las actividades de las Instituciones de Previsión Social; de acuerdo con este criterio no solamente se daba al Cuerpo una deno-

minación más acorde con su cometido, sino que se especificaban las Instituciones y Entidades respecto de las que habrían de realizarse las funciones inspectoras (Instituto Nacional de Previsión y demás Instituciones y organismos oficiales de Previsión, Entidades e Instituciones que operasen en el ramo de Accidentes del Trabajo o fuesen colaboradoras de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, Montepíos y Mutualidades de Previsión Social, Cooperativas y Cajas y organismos superiores del ahorro benéfico social). La ley de 9 de mayo de 1948 amplía el campo de actuación de la Inspección, asignándole la función fiscalizadora sobre cualquier Entidad de Previsión Social no incluida expresamente en la enunciación anterior y sobre las Mutualidades y Montepíos laborales, recogiendo lo señalado en el artículo 11 del Decreto de 29 de septiembre de 1948, que reorganiza el Servicio de Mutualidades y Montepíos laborales, y lo prevenido en los Estatutos reglamentarios de estas Instituciones. Dos Decretos (8 de noviembre de 1946 y 21 de julio de 1950) reglamentaron detalladamente el funcionamiento interno de la Inspección Técnica de Previsión Social.

El esquema de la fiscalización estatal de la Previsión queda estructurado de forma armónica; en primer lugar, convirtiéndolo en una función exclusiva del Estado; en segundo lugar, asignándolo, con una perfecta delimitación de competencias, a los dos Cuerpos inspectores del Ministerio de Trabajo: la Inspección Nacional de Trabajo y la Inspección Técnica de Previsión Social. Será función exclusiva de la primera la vigilancia del cumplimiento por Empresas y trabajadores de las leyes reguladoras de la Previsión Social que afecten a los Seguros y Subsidios existentes, y en general a cualquier otra modalidad en forma de Previsión Social que pueda establecerse, según

señala el Reglamento de este Cuerpo. A la Inspección Técnica de Previsión corresponderá, también como competencia exclusiva, la práctica de cuantas inspecciones, comprobaciones e investigaciones de carácter administrativo, financiero o contable tengan que efectuarse con respecto al régimen y actuación de todas las Entidades e Instituciones de Previsión Social.

No era lógico, sin embargo, prescindir de las posibles colaboraciones que en orden a la vigilancia de la legislación de Previsión Social pudieran aportar otras organizaciones. De aquí la existencia de otro tipo especial de inspección, realizada por los organismos responsables de los Seguros sociales básicos y complementarios: la Inspección de Servicios Sanitarios y la Intervención C. Y. E., ambas del Instituto Nacional de Previsión, y la Inspección Nacional del Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales.

Ya en la ley fundacional del Seguro de Enfermedad se preveían tres clases de inspección sanitaria: la ejercida dentro de las Instituciones que presten los servicios sanitarios por los facultativos a su servicio, la que el Instituto organizará sobre éste, como sobre los restantes servicios del Seguro, y la que compete a los órganos oficiales de Sanidad.

Esta segunda faceta de la inspección sanitaria, la más trascendental sin duda de las tres, fué organizada por el Instituto Nacional de Previsión en forma autónoma y bajo la dependencia de la Caja Nacional del Seguro. Siguiendo, sin embargo, la tendencia bien acusada de recabar para el Estado la tutela y fiscalización del Seguro, el Decreto de 21 de julio de 1950, al crear la Jefatura Nacional del Seguro de Enfermedad, adscribe a dicha Jefatura, bajo su directa dependencia, la Inspección de Servicios Sanitarios, teniendo en cuenta, como señala el preámbulo, que a pesar de tener el carácter de un ver-

dadero órgano del Ministerio de Trabajo, en cuanto propone directamente a este Ministerio lo referente a concursos, nombramientos, traslados, escalafones, situación del personal facultativo y auxiliar y régimen de ordenación de los Servicios sanitarios, no estaba encuadrado en dicho Ministerio.

La delegación de pago de las prestaciones del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares en las Empresas que voluntariamente u obligatoriamente se acogieron a esta modalidad, planteó la necesidad de facilitar a estas Empresas un asesoramiento y, al mismo tiempo, vigilar el cumplimiento de las obligaciones asumidas, dejando a salvo, como es consiguiente, la competencia exclusiva de la Inspección Nacional de Trabajo en estas materias. El Instituto atendió a cubrir esta necesidad mediante la creación del Cuerpo de Interventores P. A. I. (Pago Autorizado o Impuesto).

Pero al mismo tiempo surgió una nueva necesidad derivada de la creación del régimen de colaboración en el Seguro de Enfermedad. A pesar de que la ley fundacional del Seguro asignaba al Instituto la gestión del Seguro como Entidad aseguradora única, la enorme complejidad y el gigantesco volumen de la tarea de poner en marcha un Seguro obligatorio de ámbito tan externo aconsejó no rechazar la colaboración de otras Entidades y organismos que permitieran acelerar la implantación del Seguro. A este criterio responde el Decreto de 2 de marzo de 1944, regulando el llamado régimen de Servicios Concertados del Seguro de Enfermedad por delegación de la Caja Nacional. Era necesario una tutela de este régimen por el organismo que delegaba estas funciones en su doble aspecto de asesoramiento y fiscalización de los concertos; de aquí la creación de la llamada Intervención D. E. C. (de Entidades Colaboradoras).

Se encontraba, pues, el Instituto con dos servicios inspectores de carácter auxiliar de la fiscalización estatal, como se desprende del mismo nombre de Intervención que ambas llevaban y de la caracterización de sus funciones como labor previa de información a los organismos competentes del Estado. Natural era, por tanto, la unificación de ambos servicios bajo el nombre actual de Intervención C. Y. E. (Colaboradoras y Empresas).

Análogo carácter tiene la fiscalización que ejerce el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales a través de su Inspección Nacional, bajo la dependencia de la Jefatura del Servicio, fiscalización de carácter interno que afecta al funcionamiento de las Entidades de Previsión laboral, con fines primordialmente de asesoramiento e interpretación de las disposiciones emanadas del Servicio y de información directa al mando del mutualismo laboral; todo ello sin perjuicio de las atribuciones que competen a la Inspección Técnica de Previsión Social sobre todas las Instituciones y Entidades que actúan o colaboran en el campo de la Previsión Social.

No quedaría completa esta sucinta reseña de las formas de la fiscalización estatal si se prescindiese de las funciones que ejerce la Inspección Técnica de Seguros y Ahorro sobre las Compañías mercantiles que operan en el ramo de Accidentes del Trabajo; su función es análoga a la de la Inspección Técnica de Previsión Social, en tanto que vigilancia de normas reguladoras de los intereses de los asegurados, aunque esta fiscalización afecte al cumplimiento de disposiciones emanadas del Ministerio de Hacienda.

¿Inspección única? ¿Inspección múltiple? Las consideraciones doctrinales aconsejarían una unificación de las funcio-

nes inspectoras. Pérez Botija recoge este punto de vista al señalar que no existen inconvenientes que se opongan a la inspección única, siempre y cuando el Cuerpo inspector disponga del número suficiente de inspectores y éstos tengan la suficiente especialización funcional. Sin embargo, las modificaciones revolucionarias en las organizaciones administrativas no suelen ser aconsejables; de aquí que más que buscar unificaciones sistemáticas que con frecuencia no superan la fase programática del *Boletín Oficial*, deba procurarse una coordinación entre los instrumentos existentes.

A este respecto es interesante destacar el criterio sentado por el Decreto de 21 de julio del pasado año, reorganizando la Inspección Técnica de Previsión Social, en el que reconociendo la necesidad de esta coordinación se prevé el establecimiento de unos enlaces de la Inspección con los organismos o servicios con los que se relaciona este Cuerpo. Esta coordinación, existente ya en tiempos a través de la adscripción de funcionarios de la Inspección a algunas Secciones de la Dirección General de Previsión (Accidentes, Enfermedad, Montepíos y Mutualidades. Cajas de Ahorro), es especialmente interesante respecto de los órganos a quienes están encomendadas funciones inspectoras. De aquí el interés de la creación dentro de la Jefatura Nacional del Seguro de Enfermedad de la Sección de Inspección Técnica (Decreto de 21 de julio de 1950), a cargo de funcionarios del Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social, y la conveniencia de generalizar esta función de enlace con los servicios inspectores del Instituto Nacional de Previsión y del Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, e incluso de estudiar esta posible coordinación con la Inspección Técnica de Seguros y Ahorro.

De esta forma, y sin mengua de las atribuciones privativas de los diferentes servicios inspectores, se lograría esa unidad de criterio, que si es premisa básica de la tutela legislativa de la Previsión Social lo es todavía más si cabe de la tutela fiscalizadora que incumbe al Ministerio de Trabajo a través de la Inspección Técnica de Previsión Social.

GONZALO PÉREZ DE ARMIÑÁN

Inspector técnico de Previsión Social

