

## REGIMEN JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### A) PLANTEAMIENTO

MUCHOS serían quienes estuvieran de acuerdo con la afirmación de que la seguridad social es una parte que parece tan clara y netamente diferenciada de las demás que acostumbran a formar parte de un tratado del Derecho del Trabajo, que no existe una razón realmente sustancial para que esté comprendida en el mismo; y también tendría abundantes partidarios la tesis de que la regulación positiva de la seguridad social o ha tenido siempre o, cuando menos, ha alcanzado en la época contemporánea una tal sustantividad e independencia que no parece se la pueda considerar ya como una parte de la regulación de las condiciones de trabajo (1). Finalmente, no consti-

(1) Tal es la posición de Durand, en cuanto se refiere al Derecho francés; «una evolución esencialmente caracterizada por un movimiento de generalización de la seguridad social, ha destacado netamente del Derecho del Trabajo el Derecho francés de la seguridad social. Las instituciones de seguridad social no tienen encaje en el cuadro de un *Tratado de Derecho del Trabajo* limitado al trabajo dependiente»; llevando la tesis a sus conclusiones lógicas, el que debía haber sido tomo IV de su *Traité* pasa a ser un libro independiente, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, París, 1953, de cuyo prólogo hemos tomado la cita. Una enérgica defensa de este mismo punto de vista en GULLÉN REBOSO: *Las normas de Previsión Social como rama independiente del Derecho*, en *Rev. Española de Seguridad Social*, 1951, 8-9, «... esta regulación jurídica de situaciones de hecho que va a proteger no se ha estudiado como lo que es, como una verdadera rama independiente del tronco común del Derecho» (pág. 1.104).

tuiría para nadie una sorpresa el que se sostuviera la posición de que realmente la seguridad social en nada se diferencia hoy en sus caracteres definidores de cualquier otro servicio público, y la de que, por consiguiente, su emplazamiento propio está en un tratado de Derecho Administrativo (2).

Frente a ello, con todo y con ser muy cierto, está el hecho de que la seguridad social continúa aún formando parte de tratados y cursos de Derecho de Trabajo (3); como están frente a ello las circunstancias, aún mucho más relevantes, de que normas que siempre se han pensado eran típicas de Derecho del Trabajo — pactos colectivos y reglamentaciones de trabajo — regulan materias de seguridad social; que la gestión administrativa de ésta continúa conferida en numerosas ocasiones a los mismos organismos que tienen a su cargo la regulación de las condiciones de trabajo, o a instituciones colocadas bajo la dependencia directa precisamente de aquéllos; que los con-

---

(2) La tesis de que la seguridad social es un servicio público se encuentra muy extendida (Cfr. EUGENIO PÁREZ BOTIJA: *La seguridad social como servicio público*, Madrid, 1954); y ha sido utilizada, también, para definir los seguros sociales: LARAÑA comienza la definición de los mismos diciendo que «entendemos por seguro social aquella institución del mundo del Derecho cuya realización constituye el desempeño de un servicio público...» (MANUEL LARAÑA Y LEGINA: *Apuntes para la determinación de un concepto de seguridad social*, en *Moneda y Crédito*, núm. 12). Y la materia forma, efectivamente, parte, en ocasiones, de los tratados de Derecho Administrativo (Vid., por ejemplo, el de JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: epígrafes 10, 11, 15 y 16, Cap. XIII, volumen II; y el de ORLANDO: IV, I., dedicado a *Le assicurazioni sociali* a cargo De Valles).

(3) Prácticamente en todos los españoles modernos, salvo en el de AGUIÑAGA, en el que, bajo el título general *Doctrina y Legislación Social*, figuran como volúmenes independientes dentro de la misma el *Derecho del Trabajo* (AGUIÑAGA) y la *Previsión y Seguros Sociales* (UCELAY RIBOLLÁS). GARCÍA OVIEDO adopta una posición intermedia; en su tratado figuran incluidos los seguros sociales y se sostiene, además, que «en términos rigurosamente científicos, los Seguros Sociales caben en el Derecho de Trabajo; pero, en cuanto a la Seguridad Social, la tesis es la de que forma «un cuerpo de doctrina autónoma, históricamente enraizada en el Derecho laboral, pero en la actualidad con pujos de emanciparse de él» (CARLOS GARCÍA OVIEDO: «La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo», en *Rev. Española de Seguridad Social*, 1950, 10, págs. 1.159-1.163).

flictos surgidos en materia de seguridad social, cuando se formalizan ante un tercero para ser por éste dirimidos, continúan atribuidos para su decisión a los mismos organismos jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales que entienden en los conflictos de trabajo; que, finalmente, las alusiones al trabajo en general o, específicamente, al trabajo por cuenta ajena aparecen continuamente, a tal punto —puede pensarse— que el conocimiento previo de las normas reguladoras de aquéllos resulta imprescindible, si es que las de seguridad social quieren ser inteligidas.

Parece, pues, que las alternativas que han de ser francamente planteadas son:

— La de si la seguridad social puede ser contemplada como una disciplina jurídica autónoma o independiente. Y, supuesto que la solución sea negativa,

— La de en qué disciplina jurídica —Derecho administrativo o Derecho del Trabajo— debe ser encuadrada la seguridad social.

Las dos decisiones que sucesivamente hayan de adoptarse requieren, ello es obvio, que se sepa primero a qué se llama seguridad social; y esto exige, a su vez, determinar cuál ha sido el origen y desarrollo del conjunto de instituciones que hoy forman su contenido, pues el sentido de muchas de ellas es incomprensible sin la referencia a sus antecedentes históricos. Para ello es conveniente situarse en la época en la que comienzan a generalizarse los hechos determinantes de la existencia del Derecho del Trabajo, esto es, en los inicios de la Revolución Industrial, aunque la referencia a las anteriores, por lo expresiva, sea en algunos momentos necesaria.

Como también requiere tal decisión, y el problema es por demás arduo, que se precise de algún modo en qué sentido se habla de la autonomía de una disciplina jurídica o qué es lo que se quiere expresar cuando respecto de una disciplina jurídica se dice que es autónoma. Problema, además, que es preciso plantear con alguna generalidad puesto que no solo surge respecto de un hipotético Derecho de la seguridad social, sino también, lógicamente, respecto de los propios Derechos Administrativo y del Trabajo.

## B) LA DIFERENCIACIÓN MUTUALIDAD-SINDICATO

a) LA INDIFERENCIACIÓN INICIAL.—La indiferenciación primera entre sindicato y lo que provisionalmente llamaremos mutualidad, es manifiesta, como patente fué la confusión de cofradía y gremio en la época medieval. En cuanto de la agrupación intermitente de trabajadores forma estructural inicial probable del sindicato, se pasó a la asociación permanente, ésta asumió, a la vez y entre otras, las funciones de contratar con el empresario en representación de los asociados y de organizar entre ellos un rudimentario sistema mutualista, pensado en unas ocasiones con referencia directa al sostenimiento de la tesis de la asociación en los conflictos que posiblemente apredieran a la celebración del pacto colectivo —de ahí la provisión de subsidios de huelga a los obreros parados, cuando la huelga había sido decretada por la asociación para convencer al empresario recalcitrante—, pensado en otras con independencia del conflicto y como fruto de los lazos de amistad y solidaridad que la asociación generaba, que imponía el auxilio al asociado enfermo, o accidentado, o en paro forzoso, o a la viuda o hijos del fallecido. Si bien se mira, en realidad lo que el sindicato perseguía aún en las primeras épocas de su existencia era la finalidad general y amplia del sindicato como institución, esto es, la de mejorar las condiciones de vida de sus miembros, utilizando para ello dos instrumentos —la contratación colectiva y los socorros mutuos— de los varios teórica y prácticamente pensables.

Lo que no cabe duda, y el hecho merece la pena de ser recalorado, es que el germen directo de lo que hoy se llama seguridad social estuvo en las mutualidades, y que éstas, entre los trabajadores por cuenta ajena, no fueron claramente distintas de los sindicatos; es más, hay un momento en determinadas historias sindicales en que parece como si la mutualidad hubiera de ser la función fundamental del sindicato, relegando a segundo plano otros medios de acción, el regulador incluido (4).

(4) En cuanto a la indiferenciación inicial entre sindicatos y mutualidades, DOLLÉANS, al hablar de uno de los más antiguos sindicatos franceses, la

Pero este período, aparte de que no fué general, tuvo escasa duración, produciéndose, en cambio, lo que muy bien pudiera titularse de *versión del sindicato hacia la regulación colectiva*, que a los efectos aquí se persiguen podríamos definir como la tendencia según la cual el medio fundamental de actuación del sindicato es el de la coartación del poder empresarial a través del pacto colectivo; lo que genera una doble serie de acaecimientos.

b) EL CAMBIO DE DESTINO DE LOS FONDOS SINDICALES.--La primera de ellas es la de que el sindicato deje a un lado sus actividades mutualistas para consagrarse a las reguladoras; ahora bien, como esta regulación es paccionada con el empresario y estamos en un estadio relativamente temprano del movimiento sindical, en el que las organizaciones sindicales o actuaban bajo la tacha de su ilicitud o, cuando menos, se reputaban ilícitos los medios utilizados para forzar al pacto, éste procuraba ser concertado rápidamente y concretándose a los puntos básicos; si hemos de exagerar algo, concretándose a los salarios, contraprestación patronal básica. Por otro lado, a medida que los salarios iban siendo mejorados a través de los pactos colec-

Asociación Tipográfica, dice que «fué a la vez una sociedad de socorros mutuos y una sociedad de resistencia» (ÉDOUARD DOLLÉANS: *Histoire du mouvement ouvrier*, París, 1953, vol. I, pág. 81). Y COLE afirma con toda generalidad, respecto de los sindicatos británicos, que las primeras organizaciones de trabajadores «parecen haber actuado tanto como asociaciones benéficas (*Friendly Societies*) cuanto como sindicatos (*Trade Unions*)» (G. H. D. COLE: *A Short History of the British Working Class Movement*, Londres, 1947, página 35). La cuestión se ha suscitado en términos parecidos respecto de los gremios medievales; ROMEU DE ARMAS afirma que las medidas de seguridad mutualista precedieron a las reguladoras; que normalmente las Cofradías de carácter religioso-benéfico preceden y sirven de embrión al gremio (ANTONIO ROMEU DE ARMAS: *Historia de la Previsión Social en España*, Madrid, 1944, página 50).

En cuanto a la pasajera concentración sobre las finalidades mutualistas, véase WEBB, SIDNEY y BEATRIZ: *A History of Trade Unionism*, Londres, 1950; se habla de que «a la tendencia a crear una aristocracia de trabajadores se añadió el tedio de una compañía de seguros» (pág. 323) y se cita a un contemporáneo, según el cual, uno de los más poderosos sindicatos británicos «antes combinaba ambas funciones, pero ahora sólo ejerce una, la de una sociedad de beneficencia... Los *Amalgamated Engineers* han dejado de existir como sindicato» (pág. 321).

tivos, se iba paralelamente haciendo al obrero cada vez más capaz de resistir por sí propio sus situaciones de necesidad o, por lo menos, de cubrirlas en la muy limitada medida en que antes habían sido cubiertas por la mutualidad sindical, al paso que a medida que la huelga va alcanzando reconocimiento, si no como derecho, sí como hecho admisible, las cesaciones colectivas y concertadas del trabajo se hacen más frecuentes y devoran los fondos sindicales; como se piensa que la finalidad esencial del sindicato es la de contratar colectivamente para, a través de esta contratación, conseguir mejoras de salarios (5), se piensa, como corolario, que la finalidad esencial de las nunca muy cuantiosas cotizaciones sindicales es la de formar un fondo del que puedan salir los subsidios para sostener una huelga sin la cual, se cree, y no sin razón en aquella época, que la contratación colectiva es imposible, al no existir sin ella medio para convencer al empresario de que una regulación conjunta debía sustituir a la proporcionada por su solo arbitrio.

La segunda es la de que desaparece la indiferenciación previa entre sindicatos y mutualidades; aun suponiendo un nivel relativamente elevado de salarios, resultó patente que a través del ahorro individual era imposible subvenir a acaecimientos desdichados, sobre todo cuando éstos tenían una cierta continuidad, como una enfermedad larga, o eran permanentes, como la invalidez o la muerte. Ningún imperativo imponía que el elevar el nivel de vida de los trabajadores a través de los auxilios que unos a otros se prestaban tuviera que estar atribuido precisamente a las mismas entidades, esto es, a los sindicatos, que tenían a su cargo la regulación colectiva.

(5) Es este el tipo de sindicalismo de aquí y ahora, concentrado sobre la ventaja inmediata, lo que en los momentos que se estudian se concentraba casi exclusivamente sobre el aumento de salarios y la reducción de la jornada; es un sindicalismo que vive «al día, luchando sólo por objetivos inmediatos, sin finalidades últimas» (esta frase es de Adolf Strasser, pronunciada en 1883; en JOSEPH DOREMAN: *The Economic Mind in American Civilization*, Nueva York, 1949, vol. III, pág. 217). En general, es a este tipo de sindicalismo al que se acostumbra a llamar *sindicalismo económico*, aunque la distinción entre éste y el *político* no sea sencilla (V. ALONSO OLEA: «Las ideologías del sindicalismo; sindicalismo económico y sindicalismo político», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 33).

Y como quiera que aquéllos, de hecho, se concentraron sobre la regulación, surgió así la mutualidad como entidad independiente del sindicato, respecto de los trabajadores por cuenta ajena.

c) LA GENERALIDAD DEL MOVIMIENTO MUTUALISTA.—Pero el movimiento hacia la mutualidad no es propio ni exclusivo de los trabajadores por cuenta ajena; las mismas necesidades experimentadas por éstos y que mediante la mutualidad se subvenían, las tenían otros grupos sociales, singularmente los ocupados en profesiones liberales, los funcionarios públicos y los empleados —por entonces bien lejos de considerar que la posibilidad de sindicación les estuviera abierta—. Con la particularidad de que la mutualidad, si bien presupone la existencia de unos ingresos incapaces de formar un fondo de ahorro con el que atender individualmente a calamidades futuras, exige, en cambio, que estos ingresos sean lo suficientemente amplios para poder detraer de ellos la porción que ha de destinarse al pago de las cotizaciones (6); nada de particular tiene, por ello, que uniformemente las primeras mutualidades independientes, situándose siempre en el panorama histórico sobre el que estamos reflexionando, no fueran precisamente de los tipos de trabajadores entre los que se daba el fenómeno de la sindicación, sino de otros tipos de trabajadores, o de funcionarios, si es que no se quiere incluir a éstos dentro de aquéllos; ni que, por consiguiente, también con gran uniformidad, para el tiempo en que sindicato y mutualidad se independizan, existieran ya mutualidades para otros sectores de la población (7).

---

(6) Es este el sentido en el que se habla del ahorro y de la mutualidad al tiempo que como primeros «grados» de previsión, como primeras etapas históricas de la seguridad social (Cfr. CARLOS G. POSADA: *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, Madrid, s. f., 3.ª ed., págs. 4 y 5). La terminología ésta se halla ya en las *Lecciones elementales de Previsión Social*, de ALVARO LÓPEZ NÚÑEZ: Madrid, 1913 (Cfr., MARIANO UCCLAY REPOLLES: *Previsión y Seguros Sociales*, Madrid, 1955, págs. 14 y sigs.). En el mismo sentido, JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: «En torno a la política de seguridad social» en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 5, pág. 9.

(7) Es esto particularmente cierto en España, donde «las instituciones que tienen fondos, cajas o depósitos de dinero formados con descuentos hechos a los individuos de algún cuerpo o clase, para auxiliarles en su vejez o enfermedades, o pensionar a sus viudas o huérfanos», que es como SANTAMA-

Si nos detuviéramos en este momento y nos preguntáramos si estas primeras manifestaciones de seguridad social podían considerarse parte del Derecho del Trabajo, la contestación habría de ser probablemente negativa; las normas que a través de la regulación colectiva iban sustituyendo a los reglamentos de régimen interior y a los contratos individuales de trabajo para nada se referían a ella, como tampoco se habían referido ni los contratos individuales ni los reglamentos de régimen interior; entre las condiciones de trabajo reguladas nada hacía referencia a los azares de la vida del trabajador que le apartaran del trabajo; la mutualidad era, en general -- los sindicatos no abandonaron radicalmente sus prestaciones --, una institución independiente y más popularizada entre grupos sociales cuyo trabajo no había entrado aún en la esfera de regulación del Derecho del Trabajo.

#### C) LA CONEXIÓN DE LAS NORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL CON LAS REGULADORAS DEL TRABAJO

Con independencia de la evolución que ha quedado descrita --aunque más tarde sus líneas se van a entrecruzar de un modo muy peculiar-- hay otro movimiento evolutivo, históricamente, en general, más tardío.

a) LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LOS ACCIDENTES. --Si la plaga económica de la época preindustrial habían sido las sequías, la de la era industrial lo fueron, y en buena medida lo siguen siendo, el paro forzoso y el accidente de trabajo; fijémonos, de momento, en el accidente de trabajo.

Una definición inicial aceptable del accidente de trabajo es la de lesión física sufrida por el trabajador con ocasión, o por conse-

---

RIA definió los Montepíos de funcionarios (VICENTE SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1903, pág. 127) se habían creado mucho antes de que ni siquiera pudiera hablarse en nuestro país de Revolución Industrial; antes de comenzar el siglo XIX ya existían los Montepíos de Ministerios, Militar, de ministros superiores, de Correos (Cfr. JOSÉ GASCOIN Y MARÍN: *Tratado...*, cit., vol. I, pág. 339).

cuencia, del trabajo que realiza cuyas resultas le causan la muerte o le impiden trabajar durante cierto tiempo o de por vida, o le incapacitan para dedicarse con el mismo rendimiento al trabajo que estaba ejecutando en el momento de ocurrir el siniestro. Que la generalización del maquinismo en la producción incrementara el número de accidentes nada de extraño tiene, dada su complicación y la magnitud de las fuerzas que se pretendía someter al control del hombre, y que las primeras etapas de la revolución industrial se caracterizarán por su desproporcionado número de accidentes tampoco puede asombrar, pues aunque la potencia y complicación de las herramientas fué creciendo vertiginosamente a medida que aquélla se fué desarrollando, tal crecimiento tuvo ya tras de sí, por lo general, una legislación sobre seguridad e higiene en el trabajo, una de cuyas finalidades esenciales era, precisamente, la de proveer a las máquinas de mecanismos de seguridad y crear en los talleres un ambiente salubre con la mira puesta en la disminución del número de accidentes; aparte de que las progresivas limitaciones de la jornada y las restricciones al trabajo infantil actuaron indirectamente, aunque con gran intensidad, en el mismo sentido.

a) *La responsabilidad extracontractual.*—El accidente de trabajo tuvo inicialmente la consideración jurídica propia de un acontecimiento desgraciado que no se había podido prever o que, previsto, no se había podido evitar; el hecho de que, por hipótesis, ocurriera durante el trabajo o precisamente a consecuencia del trabajo, para nada hacía variar esta concepción, ni aun en el supuesto de que el trabajo se estuviera prestando por cuenta ajena, esto es, en virtud de un contrato de trabajo; en la primitiva regulación de éste nada se decía al respecto, y la cuestión fué así reconducida y regulada por los principios civiles de la culpa extracontractual. Por supuesto que, en virtud de ésta, si se demostraba que el accidente estaba ligado en relación de causa a efecto con una acción u omisión culposa o negligente del empresario, éste devenía responsable (8).

(8) Es ésta la que acostumbra a llamarse teoría de la responsabilidad extracontractual o teoría de la culpa como fundamentadora de la responsabilidad por accidente de trabajo; lo importante a retener es que se trata de la responsabilidad genérica de toda persona por los daños de cualquier índole.

b') *La responsabilidad contractual*.—Pero pronto el desarrollo de las normas que tenían por núcleo al contrato o relación de trabajo vino a dar una regulación nueva y completamente distinta al tema de los accidentes; al tiempo que la responsabilidad pasaba de extra-contractual a contractual, lo que ya de por sí quería decir que era materia de posible regulación por las mismas normas que regulaban el contrato en el que la responsabilidad se generaba, se sentaba la presunción *iuris tantum* de que el empresario era el responsable del accidente.

Lo importante a retener aquí de esta evolución es que el accidente de trabajo pasa a ligarse íntima e indisolublemente al contrato de trabajo; la responsabilidad patronal es un efecto del contrato (9), como lo es el pago de los salarios o que la duración del trabajo deba ser la de tantas horas diarias. La regulación del contrato de trabajo, sobre todo de las prestaciones de servicios, va haciendo aflorar y comprendiendo en sus normas poco a poco todos sus complejos efectos —lo que después había de llamarse la relación de trabajo— y entre ellos figura la responsabilidad generada por el accidente.

No hay por qué detenerse aquí demasiado en las sucesivas fases de la regulación laboral de accidente de trabajo; sustancialmente éstas fueron recorridas en dos direcciones. Por un camino, y tras la progresiva debilitación de las defensas del empresario frente a presunción *iuris tantum* de su responsabilidad, prácticamente aquélla llegó a ser configurada como una presunción *iuris et de iure*, al generalizarse la doctrina del riesgo o la responsabilidad objetivas y al

---

le que con su conducta pueda realizar» (MIGUEL HERNAINZ MÁRQUEZ: *Accidentes del trabajo y Enfermedades Profesionales*, Madrid, 1945, pág. 8). Subsisten vestigios de la misma; el recargo en las indemnizaciones por falta de mecanismos de prevención (art. 32 Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria) tal y como ha sido estudiado y aplicado por la jurisprudencia, probablemente sólo es explicable a través de esta teoría.

(9) Y así puede hablarse del empresario como «deudor de seguridad» (PIC), o de su obligación de «restituir al trabajador tan válido como lo recibió» (SAUCET), o de que «si el patrono no devuelve al obrero sano y salvo, falta a sus obligaciones y debe una indemnización» (SAINTELETTE). Para las referencias, MIGUEL HERNAINZ MÁRQUEZ, loc. cit., pág. 12.

no permitir la excepción basada en la imprudencia profesional (10). Por otro camino, la regulación fué hacia la tasa de la responsabilidad, fijando cada vez con más concreción el *quantum*, ordinariamente en términos pecuniarios más o menos relacionados con el salario, de las indemnizaciones debidas.

c) *La naturaleza del seguro*.—Pero hay, después, un hito fundamental en la historia de la regulación jurídica de los accidentes de trabajo y de importancia suma para la materia que estamos examinando, representado por el aseguramiento de la responsabilidad patronal; primero se autoriza — o no se prohíbe, lo que equivale a una autorización implícita — a que el empresario desplace el riesgo del pago de las indemnizaciones ya tasadas fijadas por la regulación sobre un tercero, en virtud de un contrato de seguro; después la autorización se convierte en obligación; la responsabilidad patronal, por lo menos en lo que toca a los accidentes de trabajo graves, llamando tales a los que producen la muerte o la incapacidad permanente para el trabajo, ha de ser asegurada forzosamente (11). Digo que el paso es fundamental porque es evidente que nos hallamos ante una medida de las que típicamente se consideran como de seguridad social dados sus caracteres de generalidad, obligatoriedad, no selección de riesgos, y, sobre todo, dada su finalidad, pues evidentemente la obligatoriedad del seguro estuvo presidida por la idea de proteger, precisamente, al trabajador contra la insolvencia patronal, igual que la idea de proteger al mismo sujeto contra una posible insolvencia de la entidad aseguradora, o contra la falta de aseguramiento de un patrono insolvente, motivó, después, el que las instituciones estatales

(10) Previamente habían ido decayendo otras defensas o excepciones frente a la acción de responsabilidad, entre ellas la basada en la negligencia o culpa de un compañero de trabajo del accidentado, la *Common Employment* o *Fellow's Servant Negligence* del *Common Law* anglosajón (Cfr., FRANCIS R. BATT: *The Law of Master and Servant*, Londres, 1950, págs. 461 y sigs.).

(11) Para HERNAINZ, lo que compartimos plenamente, el seguro obligatorio es un complemento del riesgo profesional; se habla de la «íntima unión y complemento que existe entre riesgos profesional y seguro obligatorio» y se recalca la evidencia del «punto de partida exclusivamente patronal de la responsabilidad» (Loc. cit., págs. 17 y 18).

operaran fondos de garantía, o que, lisa y llanamente, se erigiera a un organismo público como entidad aseguradora única.

Que esta especial medida de seguridad social que es el seguro de accidentes de trabajo es una parte integrante del propio Derecho del Trabajo, es cosa que no creo pueda ofrecer duda alguna; del Derecho del Trabajo le vienen la noción de accidente, la noción de empresario, la noción de trabajador, los trabajos que dan y los que no dan lugar a la responsabilidad patronal, la extensión de ésta, etc. El accidente de trabajo no hay otra forma de considerarlo jurídicamente sino como una incidencia de la prestación del trabajo, y el seguro que cubre sus consecuencias está ligado íntima e indisolublemente a éstas y, a través de ellas, a la relación misma de trabajo.

Por la vía del accidente, pues, la conclusión a la que se llega es a la de que todas las medidas de seguridad social en conexión con el mismo *son* Derecho del Trabajo, en el más propio de los sentidos, y otro tanto puede decirse, por idénticas razones, de las enfermedades profesionales; no en balde la evolución de la regulación de éstas demuestra que inicialmente, y antes de que comenzaran a adoptarse medidas especiales para su aseguramiento, fueron colocadas al lado del accidente de trabajo y como una modalidad especial del mismo, mediante la supresión del requisito de la lesión súbita y violenta procedente de la acción de un agente exterior que se había tenido como característico de la noción de aquél (12).

b) LA REPARACIÓN DEL PARO FORZOSO.— La evolución de la protección contra el paro forzoso o involuntario presenta caracteres por completo distintos; en primer lugar hubo un largo período en el que los paros cíclicos se consideraron como un fenómeno inevitable de la estructura económica; dicho sea de paso tampoco faltó, ni falta,

---

(12) En España, como es sabido, la ampliación a las enfermedades profesionales del régimen de los accidentes de trabajo se inició por vía jurisprudencial; después de recoger numerosas sentencias del Tribunal Supremo, a partir de la decisiva de 17-VI-1903, se refiere ORMAECHEA «al amplio concepto de accidentes de trabajo... no limitado a lesiones causadas por acto violento o súbito, sino comprensivo de todo daño corporal, ya se produzca por traumatismo, ya por proceso lento» (ALVARO GARCÍA ORMAECHEA: *Legislación de Accidentes de Trabajo*, Madrid, 1936, pág. 23).

la interpretación, probablemente tendenciosa, de que la causa última del desempleo en masa se halla en la organización sindical que al defender enérgicamente los niveles de salarios alcanzados da una rigidez extraordinaria a los costos de la mano de obra que impide los ajustes precisos para evitar o salir rápidamente de una depresión (13).

Cuando se comenzó a saber que los paros, incluso los cíclicos, eran fenómenos evitables, las medidas que para ellos se arbitraron fueron muy diversas; una de ellas fué la del perfeccionamiento de la red de oficinas de colocación; pero sobre todo se utilizaron técnicas monetarias y de crédito que incrementaran una capacidad general de consumo generadora de una demanda que presionara sobre las empresas de producción y, al vitalizar éstas, devolviera sus posibilidades de trabajo a los parados. Nada de esto, creo, es Derecho del Trabajo; pero tampoco es seguridad social, salvo que se tenga de ésta la concepción amplísima de cualquier tipo de medida que tienda al bienestar de los ciudadanos, en cuyo caso ella y el Derecho del Trabajo y otras muchas ramas del Derecho se diluyen en una especie de magma jurídico en el que todo cabe. No hay que confundir la seguridad social con la tendencia a la seguridad; la primera es un conjunto de normas jurídicas cuyo contenido y adscripción estamos tratando de precisar; la segunda, si de algún modo se la ha de calificar, es de principio general del Derecho contemporáneo (14).

---

(13) La construcción a la que se alude es aquella según la cual el paro forzoso es consecuencia de la depresión, y ésta, a su vez, de la inflexibilidad o de los salarios en particular o de la estructura general de los precios (Cfr., HENRY C. SIMMONS: *Economic Policy for a Free Society*, Chicago, 1948, cap. II); pero hay quien insiste que la piedra de toque son los salarios y que sin flexibilidad en éstos no puede haberla en los precios (Cfr., HARTLEY L. LUTZ: *The Danger of Functional Finance*; en WALTER ADAMS y LELAND E. TRAYWYCK: *Readings in Economics*, Nueva York, 1948, cap. 25). Lo que parece evidente desde KEYNES es que la penalidad que la depresión impone sobre los trabajadores consiste más en situaciones de paro que en reducciones de salarios, Cfr., J. M. KEYNES: *Monetary Reform*, Nueva York, 1924, cap. 1).

(14) Y aún más que de éste, habría de ser calificada de idea o de ideal; en este significado «la frase seguridad social se está empleando... (como indicativa de...) un ideal muy parecido a aquella «felicidad tan grande como sea posible sobre la tierra» que la ciencia de la policía señalaba, en los si-

Pero al lado de estas medidas preventivas fueron surgiendo medidas reparadoras, y entre ellas surgió un seguro, el de paro forzoso (en alguna ocasión se tuvo y se tiene la pretensión de que el seguro de paro sea a la vez reparador y preventivo, y esto explica que en determinados casos las cotizaciones al fondo fueran mayores o menores para cada empresario, según las más o menos situaciones de paro que hubiera generado). El seguro de paro forzoso tiene como finalidad el conceder una prestación económica sustitutiva del salario durante el tiempo en que éste no se perciba a causa de paro (15).

glos XVII y XVIII, como objeto de los paternos deberes y justificación de los absolutos poderes del príncipe» (LUIS JORDANA DE POZAS: *Los Seguros Sociales en Europa*, Madrid, 1955, pág. 622). Se trata, en suma, del principio que HAYEK ve como incompatible con el de libertad, salvo que por seguridad se entienda «seguridad contra las privaciones físicas severas»; por cierto que en HAYEK aparece también en esta parte una referencia al paro forzoso: «poca duda puede haber de que ha sido a causa de esta apetencia de seguridad... por lo que el paro forzoso, y con él la inseguridad, han crecido tanto» (Cfr., FRIEDRICH A. HAYEK: *The Road to Serfdom*, Chicago, 1944, capítulo IX). En último término, es también un ideal lo que define PÉREZ LEÑERO, al asignar a la Seguridad Social como finalidad la de «defender y propulsar la paz y la prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros» (JOSÉ PÉREZ LEÑERO: *Fundamentos de la Seguridad Social*, Madrid, 1956, pág. 35). La seguridad social, así entendida, no es sino una vertiente de esa *emotional security* que los estudiosos de la psicología social nos presentan como una de las necesidades básicas, no siempre satisfechas, del trabajador (Cfr. J. A. C. BROWN: *The Social Psychology of Industry*, 1954, págs. 281 y sigs.).

(15) Esto quiere decir que mientras las medidas reparadoras —seguro de paro— son medidas típicas de seguridad social, las medidas preventivas no lo son. El informe BEVERIDGE incluyó, desde luego, el seguro de paro en su esquema de seguridad social (WILLIAM BEVERIDGE: *Social Insurance and Allied Services*, Londres, 1942; *Summary of Plan*, 19, VI-VII); pero en el preámbulo del trabajo del mismo autor sobre el empleo y tras de definirse la seguridad social en términos bien amplios —«seguridad para el individuo organizada por el Estado contra los riesgos a que el individuo quedará expuesto por muy buenas que sean las condiciones de la sociedad como conjunto», se nos advierte en seguida que las «medidas para mantener el empleo no son parte de la seguridad social, tal como ha quedado definida; son medidas de aplicación general para hacer más saludable la situación eco-

Y nuevamente ocurre aquí que este seguro es inconcebible si no se tiene presente la regulación del trabajo; comienza porque el paro que se prevé es el de los trabajadores por cuenta ajena y, concretamente, el de los ligados por un contrato de prestación de servicios, con lo que la naturaleza y el carácter de esta relación ha de ser forzosamente tenido en cuenta; sigue porque a quienes se aplica es a los trabajadores por cuenta ajena, y sólo de la regulación del trabajo puede venir la noción de éstos; continúa porque los obligados a asegurar son los empresarios, ligados con aquéllos por virtud de un contrato de trabajo y porque el requisito esencial para recibir las prestaciones ha de ser la ruptura de la relación de trabajo con carácter involuntario y la falta o no existencia de la posibilidad de entrar en una relación de trabajo igual o similar, etc.; no creo que haga falta proseguir con la demostración de lo que ya resulta obvio, a saber, que el seguro de paro forzoso está también íntimamente ligado a la regulación de la relación de trabajo, por cuanto el propio paro, tal y como se mira desde el seguro, es también, como lo era el accidente, una incidencia de la relación de trabajo y sólo pensable con relación al trabajo mismo. La regulación del seguro de paro forzoso es, pues, Derecho del Trabajo; como lo son, y en este punto la posición es, si cabe, más notoria, determinadas medidas preventivas del paro que pueden adoptarse por la empresa, normalmente por requerirlo así la reglamentación del trabajo o los pactos colectivos, tales como la reducción general de la jornada de trabajo, de forma que no se dé lugar a despidos, repartiéndose el trabajo de la empresa entre

nómica de toda la sociedad» (WILLIAM BEVERIDGE: *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944, pág. 11).

Sin embargo, la pretensión de que el seguro (mejor sería decir el impuesto o cuota que el empresario ha de pagar para su sostenimiento) sea también preventivo, se halla en aquellos casos en que «el porcentaje de impuesto para el empresario depende de su *unemployment experience*» (DOMENICO GAGLIARDO: *American Social Insurance*, Nueva York, 1949, pág. 259); lo que es dudoso es que tal finalidad sea conseguible por esta vía; Beveridge no lo cree posible, a causa de la interrelación de las industrias (*Full Employment...*, cit., pág. 59), aparte de que en ella va envuelta una distinción entre riesgos «buenos» y «malos», herencia del seguro mercantil (Cfr., EVELINE M. BURNS: *The American Social Security System*, Nueva York, 1949, págs. 203 y sigs.).

toda la plantilla de trabajadores, o la supresión radical de los trabajos en turnos u horas extraordinarias. Cuando el seguro de paro se organiza por la propia empresa, de lo que no faltan importantes ejemplos, el tema de las prestaciones del seguro casi se confunde con el del salario; con la expresión, hoy usual, de *salario garantizado*, se designa el conjunto de las remuneraciones por trabajo más los subsidios por falta del mismo; a tal punto están unidos trabajo y seguro de paro.

c) LA COBERTURA DE LOS RIESGOS GENÉRICOS. --- La protección contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad presenta, a su vez, caracteres nuevos.

Los hechos históricos son que, en cuanto a accidentes generales, no tuvieron una protección especial, salvo que el que los padeciera fuera un indigente, en cuyo caso se suponían protegidos por las medidas de beneficencia, previa la constatación de la pobreza. Y que cuando comenzaron a tenerla a través de un seguro general, obligatorio y sin selección de riesgos, por el contrario, no fueron contemplados como riesgos generales, sino como riesgos específicos de los trabajadores por cuenta ajena y aun no de todos ellos, sino inicialmente, de aquellos cuyas remuneraciones no llegaran a una cierta cuantía.

Lo que quiero indicar es que así como la protección contra el accidente, la enfermedad profesional o el paro involuntario emana directa e inmediatamente del contrato de trabajo que presupone, la protección contra los riesgos que encabezan este epígrafe no tiene este carácter; ocurrió que tales seguros se generalizaron entre los trabajadores por cuenta ajena porque ocurrió que ellos eran los más necesitados de aseguramiento, ante la insuficiencia de sus medios económicos (16); y ocurrió que fueron obligatorios porque se consideró

---

(16) Por ello, las referencias que durante mucho tiempo se hacen a la protección de los riesgos genéricos miran siempre, única y exclusivamente a los trabajadores; «El seguro social responde a un deber de solidaridad social, mejorando la situación de los trabajadores» (INOCENCIO JIMÉNEZ); garantizar el derecho a la vida de los obreros viejos..., este es el fundamento del seguro de Vejez» (SEVERINO AZNAR); «el salario debiera contener el valor suficiente a subvenir a la conservación del trabajador... comprendi-

que sólo de esta manera se podía conseguir la generalidad en la protección que se perseguía (17).

Precisamente porque los riesgos no emanan directamente del trabajo, de un lado, y porque tienen un carácter absolutamente general, de otro, nada tiene de particular que la tendencia sea la de su expansión a sectores distintos de los trabajadores por cuenta ajena y que, en cuanto a éstos, se amplíen progresivamente y, finalmente, se llegue a prescindir de los topes en la remuneración, como condición precisa para el aseguramiento.

Ahora bien, un hecho innegable hay: el de que los seguros sociales de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad nacieron en conexión con el trabajo por cuenta ajena; que la vejez a la que se referían era la que inhabilitaba para este tipo de trabajo, o la determinada por el cumplimiento de una edad llegada la cual se consideraba que procedía conceder descanso permanente al trabajador; que la invalidez era la invalidez para el trabajo; que la enfermedad era la enfermedad que incapacitaba para el trabajo, y que la maternidad era la maternidad de la mujer trabajadora. Este hecho, este conjunto de hechos, mejor dicho, hizo que la conexión entre la relación

don... el precio de los seguros conducentes a procurar la existencia en todas esas circunstancias» (ADOLFO BUYLLA). (Refs. en JUAN EUGENIO BLANCO RODRÍGUEZ y MANUEL LARAÑA PALACIO: «La teoría de la previsión social española en sus inicios», en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 18). Sobre el hecho histórico no cabe duda. Políticamente, la razón de ser de los seguros sociales ha sido determinada por las repercusiones que en el orden político-social tiene la situación de miseria o indefensión de los trabajadores» (ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *El seguro de enfermedad y sus problemas*, Madrid, 1959, pág. 80); «El Estado abandona su política de inhibición... al hacerse patente aquella necesidad social de prestar el apoyo que se merece el trabajador en su invalidez» (PEDRO ARNALDOS GIMENO: *Estudio comparado del seguro de invalidez y muerte y de su posible implantación en España*, Madrid, 1959, pág. VI).

(17) De ahí que se haya afirmado que «los seguros sociales o son obligatorios o no son nada» (CARLOS G. POSADA: *Los seguros sociales...* cit., página 7); y se ha dicho, además, que tal obligatoriedad «no merece estrictamente este nombre, sino en cuanto es una cierta acción natural e interna a la que la voluntad humana sólo puede oponerse por un verdadero desorden moral» (LÓPEZ NÚÑEZ, en POSADA, *loc. cit.*).

de trabajo y los riesgos protegidos fuera en la práctica tan estrecha como la existente respecto de los riesgos derivados directamente del trabajo; no había ni hubo posibilidad de operar el esquema de seguridad social sin tomar como base a trabajadores, empresarios, salario, incapacidades para el trabajo, etc.; y todas estas nociones siguieron siendo igualmente necesarias cuando la protección se extendió del trabajador a su familia, como ocurrió señaladamente con la enfermedad y la maternidad y, por supuesto, con la muerte, puesto que la exigencia previa era el aseguramiento de aquél y el aseguramiento presuponia, a su vez, la existencia de un contrato de trabajo.

Por ello, en la medida en que la protección de estos riesgos siga restringida a los trabajadores por cuenta ajena, todas las medidas de seguridad a ellos referentes habrán de ser forzosamente contempladas, desde, y en tal sentido serán parte integrante de, el Derecho del Trabajo, sin el cual resultarán en absoluto ininteligibles; y aun en el supuesto de que la organización del seguro supere este ámbito de cobertura, muy posiblemente, en aquellas de sus secciones en que cubra a los trabajadores, su relación seguirá siendo tan estrecha como para dificultar enormemente la independización de tal sector.

En suma, pienso que desde el punto de vista teórico no habría inconveniente grave en aceptar que las normas de seguridad social, en cuanto a los riesgos que ahora nos ocupan, cobran una cierta singularidad en tanto en cuanto comprendan a la masa general de la población y en tanto en cuanto su régimen de aseguramiento y de prestaciones aparezca como por completo independizado de la relación de trabajo; y aun en este caso yo no veo la utilidad de la independización científica cuando, forzosamente, en un futuro dilatado, tales normas de seguridad social seguirán conservando rasgos que sólo desde el Derecho de Trabajo serán explicables. Por lo demás, no se ve fácil que, aun extendiendo el aseguramiento a todo tipo de personas, puedan tales normas de seguridad social romper toda conexión, en cuanto se apliquen a los trabajadores por cuenta ajena -- que, dicho sea de paso, continuarán, junto con sus familiares, siendo el bloque de los asegurados -- con la relación de trabajo, de la remuneración de la cual han de salir las cotizaciones al tiempo que las indemnizaciones económicas se han de seguir configurando como sustitutivas

de esta remuneración, aun en el supuesto de que consistan en cantidades alzadas no fijadas en forma de porcentaje del salario al que sustituyen.

d) EL CARÁCTER ESPECIAL DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES.— Respecto de las prestaciones familiares, esto es, la entrega de cantidades al cabeza de familia para que con ellas atienda al sostenimiento de las personas que de él dependen económicamente, la historia, en sus líneas generales, difiere poco de la que se acaba de hacer; tampoco este tipo de acaecimientos, como es notorio, guarda ninguna relación substancial con el trabajo; y también el hecho histórico es que la prestación, bajo la forma de seguro, comenzó a dispensarse precisamente a los trabajadores por cuenta ajena.

A mi juicio (y no parece esta la ocasión más apropiada para entenderse sobre el tema), el llamado *salario familiar* puede, efectivamente, entenderse que deriva del contrato de trabajo, siempre que se ligue directamente con el deber de protección a cargo del patrono y no con su deber de remunerar por el producto del trabajo que se le cede en virtud del contrato; supuesto que esta construcción sea defendible, y creo que lo es, las cajas de compensación de los llamados salarios familiares no son otra cosa sino la dilución del deber entre la comunidad de empresarios adscritos a la caja (18); y el seguro o

---

(18) La justificación de esta postura viene dada por una serie de ellas, previas, acerca de qué debe entenderse por contrato de trabajo, cuál es la noción de salario y cuáles son las obligaciones que, además, de la de pagar éste, impone aquél al empresario. Únicamente he de señalar que una noción científica de salario rechaza la posibilidad de existencia del llamado *salario familiar*, aunque no la de prestaciones conexas del salario relacionadas con las cargas familiares; es perfectamente compaginable que a la pregunta, «¿es posible el salario familiar?», se responda --como lo hace AZNAR-- «el salario familiar no es posible», con que a la pregunta sucesiva, «¿no será posible entonces que el obrero reciba la remuneración a que tiene derecho, la suficiente para mantener de una manera conveniente a su familia?», se conteste --respuesta del mismo autor--: «Sí, es posible, mas para que lo sea es preciso descomponerla en dos partes; una, que es el salario, proporcionada a la cantidad y calidad de trabajo, y otra, que suele llamarse *subsidio*... El subsidio más el salario constituyen lo que se ha venido llamando *salario familiar*» (SE-

subsidio familiar procede de la institucionalización y de la aplicación de la técnica del seguro al deber de protección (19).

Esto dicho, se ha de añadir que también se aprecia aquí la tendencia de que la cobertura del régimen de los que ya sí que no se pueden llamar, ni por aproximación ni siquiera metafóricamente, salarios familiares, se extienda a grupos sociales distintos de los trabajadores por cuenta ajena y abarque a toda la comunidad nacional.

Y vuelvo a repetir la misma conclusión: la cobertura de este riesgo, si se generaliza el aseguramiento y se independiza éste por completo de la relación de trabajo, tendrá una marcada singularidad; con la misma salvedad: que no creo que la independización científica con relación al Derecho del Trabajo sea ni sencilla ni útil.

#### D) SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A todo el análisis que acaba de hacerse se le puede hacer la objeción de que no está contemplando el bloque de la Seguridad Social, ni, por consiguiente, los principios que informan ésta como totalidad. Y se puede añadir que hoy la Seguridad Social es el conjunto de medidas que previendo cualesquiera situaciones de necesidad tiende a evitarlas y a remediarlas; he de decir que esta concepción, a mi juicio, es errónea; esto es enunciar un principio y no definir un conjunto normativo, y enunciar un principio que informa desde la fijación

---

VERINO AZNAR: «El catecismo de la remuneración del trabajo» (1935), en *Estudios económico-sociales*, Madrid, 1946, págs. 75 y 78).

Respecto de las Cajas de compensación, se ha dicho que son «asociaciones constituidas por entidades patronales, con el fin de repartirse entre ellas, según la importancia de su empresa, la carga de los subsidios familiares pagados por su personal» (LUIS JORDANA DE POZAS: *Política familiar del nuevo Estado*, Madrid, 1939, pág. 14).

(19) «Que el subsidio familiar pueda organizarse en la forma de un seguro social, es cosa tan evidente que no merece la pena razonarla... Desde el momento en que este riesgo es de los más susceptibles de ser estudiados estadísticamente y de aquellos en que la ley de los grandes números, base del seguro técnico, juega con mayor rigor, la organización del seguro técnico familiar es perfectamente viable» (LUIS JORDANA DE POZAS: *loc. cit.*, pág. 21).

de salarios mínimos hasta el balizamiento de los aeropuertos. En mi entender, o la seguridad social no es nada definido, preciso ni positivo, o es un conjunto de normas jurídicas que procuran restaurar la capacidad de ganar mediante el trabajo una renta de la que un acaecimiento fortuito ha privado y, mientras esta restauración se consigue, o si la restauración es imposible, proporcionar unos ingresos sustitutivos que permitan al incapacitado atender un nivel de necesidades que se reputa mínimo o normal. Tal incapacidad ha de entenderse, más en sentido social y relativo que fisiológico y absoluto, comprendiendo la incapacidad referida a la obtención de ingresos suficientes para la familia.

Lo que hay que preguntarse ahora es si el conjunto de normas, presidido por esta finalidad, tiene entidad suficiente para constituir el objeto de una disciplina jurídica autónoma; y éste viene a ser el momento justo para plantear, siquiera sea brevemente, la cuestión de las autonomías jurídicas.

a) EL PROBLEMA DE LAS AUTONOMÍAS JURÍDICAS. —De una disciplina jurídica se puede decir, y se dice, que es autónoma en un doble sentido:

Primero. Cuando las fuentes de las normas jurídicas que forman su contenido positivo son autónomas, esto es, son independientes y distintas y no están subordinadas a las comunes o general del ordenamiento jurídico del que la disciplina examinada es parte integrante; la expresión *fuentes* tomada aquí en significación jurídica, radical y primaria de fuerza social con potencia normativa creadora (20), que probablemente, aunque ello no sea técnicamente necesario, exteriorizará sus mandatos en forma típica y también claramente distinta de los modos ordinarios de exteriorización de los mandatos jurídicos.

Lo que la autonomía envuelve entonces es la capacidad de entes o de grupos de individuos *di constituere da se per se un ordinamento proprio e a se stante*; se trata de una autonomía «que no emerge de

(20) Para la distinción entre fuente en sentido propio («cada fuerza social con facultad normativa creadora») y en sentido traslativo («el medio por el cual se crea o manifiesta el Derecho...; el tipo de norma se utiliza, por metonimia, para designar a la verdadera fuente»). V., FÉLIX CASTRO Y BRAVO: *Derecho civil de España*, Madrid, 1949, págs. 131-132.

ninguna autorización legislativa sino que surge simplemente de la voluntad y la práctica de un grupo particular que existe para una finalidad determinada», como con frases tan felices como semejantes en su sentido han expresado Betti y Allen (21).

Segundo. Cuando, con independencia de que sus fuentes sean o dejen de ser autónomas las normas jurídicas que forman el contenido positivo de la disciplina versan sobre una materia jurídica que tenga una tal sustantividad como para reclamar un tratamiento científico autónomo. A señalar en seguida que comenzamos a movernos en terreno quebradizo, porque la cuestión que con este enfoque se plantea es la de si el ordenamiento jurídico puede ser concebido como teniendo por objeto una materia jurídica única que se distribuya en porciones entre las distintas disciplinas o si no sería más cierto que cada disciplina es, en realidad, un plano de observación desde el que puede ser contemplada toda la materia jurídica o zonas amplísimas de la misma.

La disciplina, como una porción de la materia jurídica, supone que ésta es única y que, lo que no deja de estar muy cerca del contrasentido, está distribuida en compartimentos estancos que sólo se relacionan entre sí por el puro criterio de su proximidad; en cambio, la disciplina como plano de observación supone que desde éste, lo que vale tanto como decir desde cada disciplina, puede ser contemplada toda la materia jurídica, cuya unidad es un principio irrelevante, y que todas y cada una de sus instituciones cobran desde cada plano --desde cada disciplina-- un sentido peculiar, distinto de que cobrarían desde otro --desde otra disciplina (22)--.

---

(21) EMILIO BETTI: *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milán, 1949, págs. 274. CARLETON K. ALLEN: *Law in the Making*, Oxford, 1957, páginas 319-320.

(22) Sobre estas dos posiciones, junto con una enérgica crítica de la primera de ellas, JAIME GUASP: *Prólogo* a JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1955, págs. 26 y sigs.: «... la unidad material del orden jurídico es un puro espejismo; no es cierto que una misma materia se reparta en trozos diferentes... todos y cada uno de los componentes de la realidad del Derecho pueden ser configurados como pertenecientes a disciplinas jurídicas distintas, según la perspectiva desde que esas materias se contemplan.»

¿Sería mucho aventurar que la verdad puede hallarse en un término medio? En cualquier caso éste habría de ser formulado así: no todos los campos de la realidad jurídica son igualmente iluminados desde todas las disciplinas; respecto de cada uno de aquéllos hay una de éstas a la que compete penetrar hasta sus lugares más recónditos, desentrañando su sentido y su sustancia y ofreciendo la realidad, así descubierta para el Derecho, a su consideración desde otros planos desde los cuales el jurista sería impotente para aquella comprensión general. No hablemos, si no se quiere, de campos, por cuanto éstos ya presuponen una división que puede ser tachada de artificial; hablemos de que en la realidad social configurada jurídicamente hay instituciones claves que, ciertamente, pueden ser contempladas y cobrar distintos sentidos desde diferentes planos de observación, pero que sólo desde uno de ellos pueden ser entera e íntegramente desentrañadas. Estas instituciones son las que como propias, en el más estricto de los sentidos, forman la *materia* de cada disciplina.

Pero añadiendo inmediatamente:

— Que estas mismas instituciones pueden ser contempladas desde otros planos.

— Que desde el plano inicial pueden ser contempladas otras instituciones que, a la luz de esta contemplación, cobran una coloración especial, la que les presta el plano de observación, que en sustancia consiste en referirlas en sus caracteres y en las relaciones jurídicas que soportan a la institución erigida primariamente en centro de cada disciplina; cada una de éstas aparece, así como con un núcleo de materias que le son propias — en el sentido de que es de ella de la que se espera su comprensión general — y una zona más o menos amplia, que en el supuesto máximo puede abarcar todo el ordenamiento jurídico, explicada desde el núcleo o con referencia al núcleo. Si se abandona la perniciosa idea de la exclusividad en el tratamiento científico, no hay inconveniente en seguir llamando a este campo ensanchado materia de la disciplina.

Lo que ocurre, es claro, es que las instituciones que requieren un plano propio de observación, a la vez que permiten una contempla-

ción general o cuasigeneral del ordenamiento no abundan en el mundo del Derecho. Han de ser instituciones que tengan bajo sí realidades sociales, a las que la institución configura jurídicamente, que tengan un papel crucial en el esquema de vida de la comunidad; tan importante, insisto, como para que desde ellas pueda ser interpretada y mirada de un cierto modo el conjunto o una parte considerable de la vida social toda.

b) EL CARÁCTER DEPENDIENTE DE LAS NORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.—Si aplicamos ahora al conjunto normativo de la Seguridad Social las reflexiones que sobre las autonomías jurídicas se acaban de hacer, no parece que las conclusiones puedan ser otras sino las siguientes:

Primera. La Seguridad Social no constituye la base de una autonomía normativa; las fuentes en sentido propio — poderes sociales con potestad normativa creadora — de las que emanan los mandatos jurídicos que la regulan son, o las comunes y tradicionales del ordenamiento jurídico — con una tendencia acusada a que sea precisamente el Estado el poder regulador, y las diferentes especies de ley, en consecuencia, las que contengan las normas — o, quizá, los especiales característicos del Derecho del Trabajo, concretamente el de los trabajadores y empresarios actuando a través de los pactos colectivos, fenómeno este último sobre el que se insistirá más adelante. En cualquier caso, lo que la realidad no presenta es la existencia de un poder regulador, ni de un tipo de norma, que sea propio de la Seguridad Social ni, mucho menos, independiente ni autónomo con relación a los demás poderes reguladores del ordenamiento.

Segunda. La Seguridad Social, tal y como hoy existe, carece de la base precisa para erigirse a sí propia en núcleo de una disciplina jurídica autónoma por razón de su materia. Porque ocurre, y ésta es la mejor demostración de su dependencia, que numerosas de las normas a través de las cuales actúa sus objetivos carecen de sentido en sí mismas y no son explicables — o cuando menos no son enteramente explicables — desde sí mismas. Concretamente, según me he esforzado en mostrar, es la regulación del trabajo por cuenta ajena la que domina la reparación de los accidentes de trabajo, de las enfermedades profesionales y del paro involuntario y, en cuanto aparezcan re-

feridas a los trabajadores, la de los demás riesgos de carácter genérico a los que me he referido (23). La Seguridad Social resulta así plenamente inteligida, o inteligible, si se la contempla del Derecho del Trabajo, llamando tal a la disciplina jurídica que tiene por núcleo el contrato de trabajo, como institución jurídica que configura la realidad sociológica del trabajo libre por cuenta ajena.

No hay por ello, creo, contradicción alguna en que lo que se predica concretamente del seguro de enfermedad o de las prestaciones familiares, a saber, su independencia como posibilidad, no sea predicable de la Seguridad Social como conjunto; ni siquiera aunque entre a formar parte de ella la Beneficencia, porque ésta, a su vez --y restringiendo asimismo su significado, porque si no también se nos convierte en un principio, y aun en una virtud teológica, la de la caridad--, en muchos de sus sectores está dominada por criterios, por ejemplo, el de la salubridad pública o el de la represión de la delincuencia potencial, más precisos y terminantes, que la hacen trasladarse hasta otras zonas típicas de regulación jurídica.

Con esto no pretendo, ni muchos menos, decir que la Seguridad

(23) El mayor esfuerzo realizado hasta la fecha hacia una seguridad social unificada ha sido el de la ley británica del seguro nacional de 26-VII-1946, hecha sobre la base del informe BEVERIDGE; y de ella --con independencia de que se establecen regímenes también generales, pero separados, para los seguros familiares (Ley 15-VI-1945) y para las prestaciones médicas y hospitalarias (Ley 6-XI-1946)-- no están comprendidos los accidentes de trabajo ni las enfermedades profesionales; los primeros ya fueron excluidos por BEVERIDGE (y por causas íntimamente relacionadas con el trabajo, Cfr., *Social Insurance...*, *The Case for Special Provision for Industrial Disability*, 81-85) extendiéndose la exclusión en la elaboración legislativa a las enfermedades profesionales. Y el seguro de paro, aun dentro del seguro nacional, sigue configurado como un seguro para los trabajadores por cuenta ajena, con causas de negación o interrupción de prestaciones tales como «la participación de una huelga, el despido por faltas de trabajo, el abandono del trabajo sin justa causa...» (Cfr., LUIS JORDANA DE POZAS: «La seguridad social en la Gran Bretaña», en *Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*, 1953, 2; RONALD MENDILSHON: *Social Security in the British Commonwealth*, Londres, 1954, págs. 44 y sigs.; ROSALIND CHAMBERS: *Workmen's Compensation*, pág. 86, y R. W. B. CLARKE: *The Beveridge Report and After*, págs. 302-305, en WILLIAM A. ROBSON: *Social Security*, Londres, 1948.

Social, no ya como principio, pero ni siquiera como conjunto de normas, sea una entelequia; lo que sí digo es que es un conjunto de normas sin entidad bastante para su tratamiento científico independiente. Existe un Derecho de la seguridad social, nos arriesgamos a dar un ejemplo, de la misma forma que existe un Derecho de las asociaciones o, si se quiere, de las personas jurídicas, en que las normas reguladoras de éstas cobran la plenitud de su sentido miradas desde el Derecho civil, el mercantil, el político, el administrativo o el de trabajo.

#### E) SOBRE EL CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aunque la solución se haya inevitablemente anticipado en parte con lo que va dicho, este es el problema, pues, ahora: supuesto que no se puede pretender la independización de la seguridad social como conjunto normativo, ¿a qué rama del Derecho compete su consideración?, concretamente, ¿al Derecho administrativo o al de trabajo?

Piense que lo primero que se ha de dejar a un lado es la línea de razonamiento que trata de investigar si la Seguridad Social es o no un servicio público para, supuesta la respuesta afirmativa, concluir que, puesto que lo es, su estudio corresponde al Derecho administrativo, o el conjunto de las normas que la regulan es Derecho administrativo. Para ello lo primero que haría falta es que hubiera un consenso general acerca de que la noción del servicio público es la central del Derecho administrativo y de que éste ha de ser concebido como el derecho de los servicios públicos, lo que dista mucho de ser el caso (24); mucho más seguro parece el camino de que el Derecho

---

(24) La noción de servicio público como definitoria del Derecho Administrativo, aparece en LAFERRIÈRE y es desenvuelta sistemáticamente por DUGUIT, JÉZE y BONNARD (Cfr. GASCÓN Y MARÍN: *Tratado...* cit., V. I., pág. 56; ANTONIO ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1940, T. I, págs. 17-18). Su crisis, que es, a su vez, el núcleo de la crisis del Derecho Administrativo clásico, es tan pronunciada que en un libro reciente que profesa inspirarse en el método y las ideas generales que LEÓN DUGUIT y los juristas de su escuela han aplicado a la descripción del Dere-

administrativo es el derecho aplicable a la Administración o, si se quiere, aquel Derecho aplicable a la Administración que difiera del Derecho privado.

Si a esta noción del Derecho administrativo, contrapusiéramos, para guardar el necesario paralelismo, otra del Derecho de Trabajo según la cual éste sea el derecho aplicable a los trabajadores o, también si se quiere, aquel derecho aplicable a los trabajadores que difiere del Derecho común —más vale hablar de éste que de Derecho privado— entonces la cuestión vendría a ser la determinar cuál es el criterio

«público», se ha dicho de ella que es inútil si se pretende que sirva para «ver la clave de todos los problemas y el alma de todas las teorías del Derecho Administrativo» (J. DE SOTO, en la recensión del Libro de ANDRÉ LAUSADÈRE: «Traité élémentaire de Droit Administratif», en *Rev. de Droit Public*, 1953, 2, págs. 535, 539).

Aún más desesperanzadora es la tesis de RIVERO; pues tras de examinar y rechazar como criterio del Derecho administrativo «la noción de interés público... propuesta por MARCEL WALINE para asegurar el relevo al desfalleciente servicio público», y la noción de poder público en la que «AUCOC, LAFERRIÈRE, BERTHELEMY y HAURIOU están de acuerdo en ver la noción matriz», califica de «preocupación práctica» la que ha concentrado el análisis científico del Derecho administrativo sobre la búsqueda de un «criterio» y llega a la conclusión de que éste no existe (Cfr. JEAN RIVERO: «Existe-t-il un critère du droit administratif?», en *Rev. de Droit public*, 1953, 2). En un intento de salvar la noción de servicio público frente a los «iconoclastas» (así han sido llamados administrativistas como VEDEL y EISENEMANN) se ha dicho que aunque «el objeto del Derecho Administrativo está constituido por la Administración en sentido subjetivo», si bien «... como equivalente del interés público, el servicio público asume el papel de *idea cardinal* del Derecho administrativo, al mismo tiempo que *elemento primordial* para su interpretación y aplicación» (FERNANDO GARRIDO FALIA: «Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales», en *Rev. de Administración Pública*, núm. 7, págs. 11 y 44). Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: «La actividad industrial y mercantil de los municipios», en *Rev. de Administración Pública*, núm. 17, págs. 124-125, en donde se hacen consideraciones y se cita bibliografía sobre el tema. De la crisis se han apercibido ya los no especialistas del Derecho administrativo que, aun reconociendo que la materia administrativa existe, se fijan en la tendencia reciente a configurar como Derecho administrativo lo «que rebasa o excede el derecho común, es decir, lo que no es derecho común», con lo que no se consigue ni «una construcción sustantiva y autónoma» ni precisar «la materia de una ciencia» (JALME GUASP: *loc. cit.*, págs. 28 y sigs.).

dominante en el conjunto de las normas de Seguridad Social; estas, si tales normas presentan como carácter dominante su referencia a la Administración o su referencia a los trabajadores.

No creo que esta cuestión pueda resolverse sino en favor del segundo de sus términos respecto de todas y cada una de las instituciones que han quedado eximidas, cuando menos en el momento actual; la mejor comprobación para ello es la de utilizar el argumento que repetidamente hemos esgrimido, esto es, el de que hay amplios bloques de la seguridad social que no ya sólo contemplan al trabajador, sino que sin él son inconcebibles; que donde esto no ocurre por principio o necesidad, las normas de seguridad social han nacido para los trabajadores y conservan, en muchos casos, con plena intensidad, su referencia a los mismos; y, sobre todo, que la Administración aparece como algo secundario en toda la normativa reduciendo su papel en numerosas ocasiones al de un gestor de un sistema y, en muchas otras, al de un vigilante de la gestión encargada a organismos no administrativos. Sinceramente, no creo que exista la posibilidad científica, en España por ejemplo, de enfrentarse con la regulación del seguro de enfermedad con la preconcepción de que es un conjunto de normas para una categoría especial de sujetos y que estos sujetos son los entes administrativos.

Hago, sin embargo, una reserva; y es la de que quizá pueda llegar el momento, que se ve lejano, en que sectores importantes de la seguridad social se disuelvan en el Derecho administrativo. Para ello los pasos trascendentales que se han de dar - y es imposible darlos en sectores tales como los de accidente de trabajo, enfermedades profesionales o paro involuntario - son el de una absoluta generalidad en la cobertura de los riesgos, de forma que ésta abarque a toda la población del país, y el de una cobertura absolutamente indiferenciada, en el sentido de que para nada influya en su carácter ni en sus modalidades la calidad de trabajador de la persona protegida. En este caso, quienes aparecerían ante la Administración no serían trabajadores sino ciudadanos o administrados sin calificación especial; hasta cierto punto, esto es lo que ocurre hoy con la Beneficencia; para las normas reguladoras de ésta el ciudadano aparece sin ningún atributo especial, como no sea el de indigente o ca-

rente de medios económicos para atender a sus necesidades; no es extraño, por ello, que si se renuncia, como creo que debe renunciarse, al tratamiento científico independiente de la seguridad social como conjunto normativo, el lugar propio para la consideración de las normas de beneficencia sea precisamente el Derecho administrativo.

#### E) EL PLAN Y LOS PLANOS NORMATIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A reforzar el carácter predominantemente laboral de las normas de seguridad social (predominantemente, claro es; insisto en que el ordenamiento jurídico no está formado por compartimentos estancos ni su visión desde un determinado punto excluye su contemplación desde otros; en fin de cuentas al predicarse el carácter laboral de la seguridad social lo único que en principio se hace es afirmar que será desde o en el Derecho del Trabajo donde su consideración científica puede ser más fructuosa); a reforzar el carácter predominantemente laboral de las normas de seguridad social, digo, han venido, además, nuevas realidades que técnicamente hay que enlazar con aquella indiferenciación primera del sindicato respecto de la mutualidad y con la concepción de los subsidios familiares como derivados del deber de protección empresarial.

Si bien se mira, lo que más ha contribuído a desarrollar las ideas cuya crítica se acaba de hacer, esto es, la de que las normas de seguridad social formaban un conjunto orgánico independiente y la de que eran normas administrativas para la rección de un servicio público, ha sido la visión y aun la puesta en práctica parcial de planes nacionales de seguridad social con gran amplitud en su cobertura; se pensaba que la seguridad social era unívoca, organizada por el Estado y por él administrada (25). Ahora bien, antes y después de la concepción de estos planes generales, la seguridad social ha distado mucho de ser homogénea, simple y regida por un solo principio; más bien sus caracteres son los contrarios, es decir, los de he-

(25) Recuérdese la definición de BEVERIDGE, dada más arriba: «Seguridad para el individuo organizada por el Estado...»

terogeneidad, complejidad y sumisión a criterios varios. La exposición sucinta de algunos hechos bastará para dar razón de ello.

a) EL NUEVO DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD SINDICAL.—En primer lugar, los sindicatos, que nunca habían abandonado por completo su vieja tendencia mutualista, la han resucitado en determinados países y en época absolutamente contemporánea con una pujanza fenomenal. Especialmente en aquellas naciones en que el régimen general —llamando así al administrado por el Estado— no es completo en su cobertura porque deje determinados riesgos fuera de su protección, el sindicato ha asumido como función propia la de proveer a los mismos; y como ha partido del principio ya generalizado de que el empresario debe contribuir con sus cuotas a la formación de los fondos con que atender a las prestaciones —aunque de hecho, las más de las veces, no sea el empresario, sino el público, a través de alzas de precios, quien realmente contribuye— una parte extraordinariamente importante de la discusión de los pactos colectivos y, consiguientemente, del contenido normativo de éstos, se centra hoy en torno a la cuantía de las aportaciones del trabajador y empresario a las instituciones de seguridad social que se crean y su respectiva intervención en la administración de las mismas. En bastantes ocasiones, la administración de los planes de seguridad social así nacidos se confía a instituciones independientes orgánicamente, pero sobre las que el sindicato procura conservar siempre un amplio control. Por supuesto que aquí la protección se restringe a los trabajadores, y aun dentro de ellos, a los sindicatos precisamente; con lo que la acusada dependencia de la seguridad social con relación a la regulación de las condiciones de trabajo se refuerza aún más, al ser imprescindible la consideración previa de todos los problemas conexiónados con la afiliación sindical y con los derechos que la misma confiere (26).

b) LAS MUTUALIDADES POR RAMAS DE LA PRODUCCIÓN.—En se-

(26) Digo que esta evolución es completamente actual y por una paradoja (que se explica si se tiene en cuenta que ha sido imposible por razones políticas crear un seguro nacional de enfermedad) ha ocurrido precisamente en los Estados Unidos, sobre todo, donde nunca se pensó que el pacto colectivo regulara materias de seguridad social. Pocas listas habrá más completas del posible contenido del pacto colectivo que la que se contiene en RETWEIN,

gundo término, es extraordinariamente frecuente que el que podemos llamar sistema general de seguridad social (cuya generalidad consiste en muchas ocasiones no en que se aplique en general a todos los ciudadanos, sino en general a todos los *trabajadores*) coexista hoy con una miriada de montepíos y mutualidades, organizados profesionalmente o por ramas de la producción (27), que conceden a sus miembros trabajadores prestaciones teóricamente complementarias de las concedidas por el sistema general; digo teóricamente porque no es anómalo el caso de que tales prestaciones —respaldadas por las cotizaciones de grupos seleccionados de trabajadores y empresarios— excedan en su cuantía y en su importancia para el beneficiario a las concedidas por el régimen general, por lo común ajeno a toda idea de selección personal de riesgos, que en el fondo es lo que este tipo de Mutualidad implica. De nuevo aquí, como ocurría en los planes sindicales, la calidad que preside la afiliación a la Mutualidad es la

---

ABRAHAM y NOAH: *Labor Law*, Nueva York, 1939, y en ella ninguna referencia aparece a la materia; y bien recientemente se ha dicho que el pacto colectivo abarca —o puede abarcar— «salarios, jornadas, seguridad sindical, admisiones y despidos y condiciones de trabajo» sin referencia tampoco a la seguridad social (MARTIN H. NEUMAYER: *Social Problems and the Changing Society*, Nueva York, 1953, pág. 279); la última referencia es anacrónica ya que la Ley Taft-Hartley (1947) previó la existencia de fondos de seguridad social derivados de pactos colectivos (Cfr. nuestros trabajos: *La proyectada reforma de la Ley Taft-Hartley*, cit., págs. 67 y 68, y *La Configuración de los sindicatos norteamericanos*, pág. 79). La conservación de las viejas prestaciones, a la que también se ha aludido en el texto, tuvo lugar, sobre todo, en cuanto a los gastos funerarios. Cfr. PHILIP TAFT: *The Structure and Government of Labor Unions*, Cambridge, Mass., 1954.

(27) Un movimiento paralelo se ha desarrollado en España, como es sabido, entre los funcionarios públicos; el régimen general de clases pasivas coexiste con una profusión de montepíos y mutualidades de funcionarios que han surgido en los últimos años. «Son ya muy raros los cuerpos o servicios para cuyos funcionarios no existe una mutualidad o montepío oficialmente constituido» (LUIS JORDANA DE POZAS: «La seguridad social de los funcionarios públicos en España», en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 12, página 23); en Instituto Nacional de Previsión: *Legislación de Seguridad Social*, Vol. II, Madrid, 1955, aparecen normas reguladoras de cerca de 100 montepíos de funcionarios, habiendo Ministerios, como el de Hacienda, con ocho mutualidades distintas para sus diversos funcionarios.

de trabajador y sólo la de trabajador (o, en su caso, ella y la de empresario), y, por supuesto, las cotizaciones de éstos y las complementarias de las empresas están íntima e indisolublemente unidas a los salarios, como las prestaciones lo están a la cesación o a las incidencias de la relación de trabajo; independizar para su consideración técnica los estatutos de la Mutualidad Siderometalúrgica de la reglamentación de trabajo en la Industria Siderometalúrgica es mutilar artificialmente ambos, dejándolos carentes de sentido (28).

c) LA EMPRESA COMO BASE DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES. Finalmente, la vía *salario familiar* --*cajas de compensación*-- *seguro familiar* resulta haber sido desandada aunque conservando la existencia del último de sus términos, y así no es infrecuente que con el que también llamaremos régimen general de seguridad social en cuanto a este tipo de prestaciones, coexistan seguros sociales cuya base es la rama de la producción, la empresa, y aun el centro de trabajo, supuesto que una misma empresa tenga varios; no es extraño, digo, que la empresa constituya un fondo calculado usualmente sobre los salarios que después reparte entre los trabajadores a su servicio, en atención a las cargas familiares que cada uno de ellos ha de soportar. A tal punto ha ocurrido esta regresión que ante la misma vuelve a hallarse, aunque con otras finalidades, de *salario familiar*, esto es, de remuneración debida en virtud del contrato de trabajo; creo que esta concepción es errónea, pero el mero hecho de que sea sostenible y se haya sostenido es el mejor índice de que hasta qué punto prestaciones actuales de seguridad social son una parte integrante de las condiciones de trabajo (29).

---

(28) Observa UCBLAY, comentando la afirmación de MARTÍ BUFILE de que «hoy es rarísimo encontrar en el mundo ningún ejemplo de orientación profesional del seguro social. Incluso los países que la tenían iniciada... viran en redondo y se orientan totalmente hacia el seguro nacional», en primer lugar «que, en realidad, lo profesional es totalmente ajeno a los tipos del llamado seguro nacional», y en segundo, que no hay que olvidar la posibilidad de un sistema nacional de protección a todos los trabajadores, por vía «profesional» o de «ramas de la producción...» «No es otra la ruta seguida en las vigentes disposiciones...» (MARIANO UCBLAY REPOLLÉS: «Mutualidades y montepíos laborales», en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 4, págs. 50-61).

(29) La referencia a la asimilación de las prestaciones de seguridad social

d) EL COMPLEJO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—Resulta así que el complejo normativo de la seguridad social, lejos de estar situado en un plano uniforme está distribuido en varias capas inextricablemente unidas, varias de ellas en su totalidad y algunas otras en amplios sectores, a la regulación de las condiciones de trabajo. Una ordenación de este complejo para su estudio dentro del Derecho del Trabajo habrá de distinguir, cuando menos, entre un régimen de seguridad social cuya base la constituya la empresa o, en su caso, el centro de trabajo en el que se prestan los servicios; un régimen superpuesto cuya base la constituye, según los distintos regímenes, la rama de la producción o el sindicato en la que trabaja o al que se pertenece (tomando, además, en consideración que el sindicato puede ser industrial o profesional, que puede abarcar a los trabajadores de una, de varias o de todas las empresas que ocupen a trabajadores cuya especialidad laboral o cuyo proceso productivo constituye la base de la sindicación, y que este último fenómeno puede darse respecto de toda una nación o tan sólo respecto de una región o localidad de la misma), y un tercer régimen cuya base la constituye o la calidad de trabajador —el hecho de trabajar— a secas o la calidad de ciudadano, con una mayor o menor diferenciación dentro de éstos de los trabajadores. Y considerar, además, que aun puede haber un cuarto plano constituido por las normas de beneficencia cuya base la constituye la calidad de indigente, y remitir para el estudio de esta última, por las razones que más arriba se han dicho, al Derecho administrativo.

MANUEL ALONSO OLEA

al salario familiar, y aun al salario a secas, ha de entenderse hecha la jurisprudencia fiscal sobre Plus Familiar, de la que ya se habló. Por otro lado, son muchos los que piensan que la empresa es la base propia y mejor de un sistema de previsión; así la empresa se ocupa de organizar instituciones de previsión en su propio seno, no hará sino colaborar en el desarrollo de la persona humana y de la familia. (JOSÉ MARÍA RIAZA BALLESTEROS: «La empresa en el sistema de la Seguridad Social, en *Rev. Española de Seguridad Social*, 1930, 7-8, pág. 1.054).

