

# CONSIDERACIONES SOBRE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL

## SUMARIO :

- I. Sobre el concepto de la seguridad social.—II. Evolución de su idea directriz.—III. Dos peligros de su difusión.—IV. Antecedentes de la seguridad social en España.—V. El Fuero del Trabajo y las realizaciones posteriores.—VI. Lo político y lo técnico.—VII. Análisis de nuestro sistema positivo: A) Organos de gestión. B) Riesgos y prestaciones. C) El coste de la seguridad social española. D) Comparación con otros países.—VIII. Conclusiones.

## I. SOBRE EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

**D**EDICADOS en este trabajo al estudio de un punto determinado sobre la seguridad social en su concreción española actual, resulta obligado aludir, siquiera sea brevemente, a la esencia fundamental de la misma y sus problemas genéricos, de un modo especial y destacado, a lo que deba entenderse por tal. No obstante, y dado el carácter simplemente de previo y obligado antecedente que ha de tener la exposición de este concepto, hemos de concretarlo al máximo, evitando así que lo que sólo es preludio forzado, pueda quedar convertido en divagación innecesaria.

Fundamentado y aclarado esto y aunque pudiera parecer paradójico el título rotundamente redactado, debemos reconocer que esta expresión de seguridad social no tiene un contorno plenamente delineado, que logre centrar adecuadamente su concepto exacto (1). De

---

(1) Sobre este amplísimo punto, ver especialmente Víctor FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *En torno al concepto de seguridad social*, en «Rev. de Trabajo», marzo

aquí, que como muy certeramente expone Baylos Corroza, la seguridad social airea bandera al viento sin haber inventado todavía sus colores (2).

El término fué inicialmente empleado en Norteamérica, en 1935, y luego mundialmente extendido y difundido de un modo singular por los trabajos científicos y legislativos de lord Beveridge en Inglaterra, y por el contenido del punto V, de la llamada Carta del Atlántico, en 1941.

Pero lo cierto es que hoy día en todo el mundo se viene usando y abusando del término a que aludimos, sin que aún se haya logrado perfilar adecuadamente. Acordes con la innegable fuerza de los hechos consumados, aceptémoslo también nosotros, no sin antes hacer constar, que a nuestro parecer, este estado de cosas puede ser debido a una doble razón: la primera, inicial, de la típica vaguedad consustancial a todas las manifestaciones sociológicas, y la segunda, de bien poca consistencia teórica, pero de un peso real indudable, al marchamo anglosajón del debatido concepto.

Sin embargo, no podemos limitarnos a la fácil postura de rendirnos ante una grave e indudable dificultad inicial. Hemos de seguir adelante en el camino emprendido. Y no por un sentido de estricta comodidad, sino para proceder con mayor claridad y método, facilitando la mayor concreción de nuestro trabajo creemos que cabe separar en la seguridad social dos grandes concepciones que de momento precisa distinguir, aunque en un futuro más o menos remoto y más o menos real, puedan unirse. Una, amplia, total, de ambición

---

de 1945, págs. 263 y ss.; GONZÁLEZ PINEDO, *El moderno concepto de la seguridad social*, en «Bol. de Inf. del I. N. de P.», octubre de 1946, págs. 2450 y ss.; Joaquín AGUIRRE LUSTAU, *Esencia y elementos de la seguridad social*, en «Rev. Esp. de Seguridad Social», núm. 5, de 1949, págs. 849 y ss.; José PÉREZ LEÑERO, *La seguridad social como ciencia*, en «Rev. Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 2, de 1952, págs. 517 y ss.; Marcos FLORES ALVAREZ, *¿Qué es la seguridad social?* Igual «Rev.» y núm., págs. 537 y ss., y PÉREZ LEÑERO, *La seguridad social como concepto*, en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 17, de 1953, págs. 43 y ss. Para su apreciación internacional, Carlos NIARTÍ BUIELL, *Tratado comparado de seguridad social*. Madrid, I. N. de P., 1951.

(2) *Primer Congreso Iberoamericano de seguridad social*. Tomo I, pág. 309. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid-Barcelona, 1951.

sin límites, y de un sentido más político que técnico, dotada de esa apasionante belleza que toda aspiración revolucionaria, o simplemente reformista, lleva siempre consigo. Otra restringida, parcial, aprisionada en los fríos moldes de una técnica, pero más asequible a las realidades históricas y económicas de cada país. En modo alguno las reputamos contrapuestas, sino sencillamente distintas, y cuya diferenciación no debe nunca olvidarse.

La primera de ellas encuentra un claro entronque con las doctrinas económico-sociales del solidarismo, iniciadas por Leon Burgeois a finales del siglo pasado (3), hasta el punto de que el paraguayo Frescura y Candia, la reputa, como una «aplicación empírica de tal doctrina, y su realización por vía legislativa» (4).

Esta tendencia, claramente disconforme con la realidad orgánica presente, de nuestra sociedad, aspira, en los términos que luego veremos, a una plena modificación del modo de ser de la misma. Podríamos citar abundantes opiniones sobre su alcance, pero limitémonos a una sola de destacado valor por su modernidad, por el número y valía de los técnicos que la han elaborado, así como por el especial sentimentalismo que para nosotros supone el que venga de Hispanoamérica. Aludimos a la elaborada por la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en la Argentina, en marzo de 1957, dando origen a la llamada Carta de Buenos Aires, que en su Declaración segunda, decía así, literalmente:

«Que la Seguridad Social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen, como función ineludible del

(3) Ideología expuesta en su libro *La solidarité*, publicado en 1897 (Ed. Colin, París) y cuyas ideas directrices fueron antes publicadas como artículo. En su desarrollo posterior, ténganse en cuenta las conferencias dadas en la Escuela de Altos Estudios Sociales, bajo la dirección del propio BURGEAIS, agrupadas bajo el título de *Essai d'une philosophie de la solidarité*, París, Ed. Colin, 1902. También puede verse PIROU, *Les doctrines économiques en France depuis 1870*, 2.<sup>a</sup> ed., París, 1930.

(4) Luis P. FRESCURA y CANDIA, *Orientaciones de la previsión y seguridad sociales en los países iberoamericanos; aspectos doctrinario y legal*. Primer Congreso cit., pág. 245.

Estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar:

a) El equilibrio entre los principios de libertad y solidaridad, mediante integración con sentido justicialista de los derechos individuales con los derechos sociales, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social.

b) La elevación del nivel económico de vida, mediante el pleno empleo y la justa retribución, para lo cual deberán aprovecharse los recursos naturales, y aumentar la producción para un mayor perfeccionamiento técnico y una mejor capacitación profesional.

c) La elevación del nivel sanitario, mediante la protección biológica integral, orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y capacidad de trabajo.»

El otro aspecto a considerar, y al cual nos hemos de referir preferentemente en lo sucesivo, sobre todo al aludir al derecho español, es a su acepción más limitada y concreta, que viene a ser como la interpretación al día de los seguros sociales. Según el propio Beveridge, el plan de seguridad social comprende tres partes. «En primer lugar, un programa completo de seguros sociales, en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de toda clase para todo el mundo», si bien, como posteriormente remacha el mismo autor, su principal característica es ser un proyecto completo de seguros sociales (5).

De este modo podemos hacernos un concepto previo bastante exacto de lo que deba entenderse por seguridad social. Es, en definitiva, una vieja idea, de claros antecedentes cristianos (6), que en unas ocasiones por vía de caridad, y en otras por los caminos más técnicos y modernos de la justicia social, trata de remediar situacio-

---

(5) Sir William BEVERIDGE, *Bases de la seguridad social*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. Trad. esp. de Teodoro ORTIZ, 1946, pág. 65.

(6) Sobre este punto, P. AZPIAZU, S. J., *La sociología católica y la seguridad social*, en «Rev. de seguridad social», núm. 10/47, págs. 547 y ss.

nes especialmente deficitarias a quienes por razones diversas, negativas unas y positivas otras, ven especialmente agravada su inicial limitación para desenvolverse en el mundo económico.

## II. EVOLUCIÓN DE SU IDEA DIRECTRIZ

Sus primeras manifestaciones están constituidas por la simple limosna, materia esta magistralmente estudiada por Luis Vives en su *Tratado del Socorro de los pobres*, aparecido en Brujas en 1526, en donde ensalza y trata de encauzar la caridad para con el prójimo. Más adelante, este noble sentimiento de ayuda al especialmente necesitado, inicia una transformación primaria, pasando de su realización puramente individual y plenamente libre, a una cierta regulación y colectivización parcial, a través de las Cofradías medievales y las Hermandades de Socorros mutuos (7). Posteriormente se refuerza el sentido aglutinante de lo social que supone el mutualismo, por medio de los Montepíos, tan certeramente defendidos entre nosotros por Capmany y Rodríguez Campomanes. Finalmente, el paso definitivo lo da en Alemania Bismarck, el que, otorgando clara entrada al Estado en este problema de protección al económicamente débil, presenta el Reichstag, en 17 de noviembre de 1881, un proyecto de seguros sociales obligatorios, comprensivo de los riesgos de accidentes, enfermedad, ancianidad e invalidez. De este modo se completa la trayectoria histórica que desemboca en los actuales planes de seguridad social, en los que, como subtitula Gascón y Marín uno de sus más interesantes trabajos en esta materia, puede sintetizar el camino recorrido en las cinco gráficas palabras: De la beneficencia al seguro (8).

En los últimos tiempos, estos seguros sociales, cada vez más perfilados por la técnica, y ya vistiendo el nuevo ropaje de la seguridad social, emprenden a marchas forzadas el camino progresivo de su

(7) Vid. Antonio RUMBEU DE ARMAS, *Historia de la Previsión Social Española*, Madrid, Ed. Rev. de Der. Privado, 1944.

(8) José GASCÓN Y MARÍN, *Los planes de seguridad social. De la beneficencia al seguro*. I. N. de Previsión. Madrid, 1944.

extensión y generalización. Concebidos inicialmente como tutela a los trabajadores, sustituyen el objeto de sus beneficios por la protección a los económicamente débiles, originando un campo de aplicación mucho mayor. En estudios doctrinales, en proyectos legislativos, y aun en realizaciones positivas, se difunde su aplicación a categorías sociales tradicionalmente apartadas de su órbita: los trabajadores penitenciarios (9), los niños (10), los trabajadores del campo (11), las amas de casa (12), el servicio doméstico (13), los funcionarios públicos (14), y hasta recientemente los estudiantes (15) se han introducido, o tratado de hacerlo, al menos, bajo el manto protector de la seguridad social (16).

---

(9) Vid. Lucas SÁNCHEZ, *Seguridad social penitenciaria*, en «Rev. Esp. de Seguridad Social», núm. 11, de 1948, págs. 2246 y ss.

(10) Véase Luis BURGOS BOEZO, *La familia y la seguridad social*. Suplementos de POLÍTICA SOCIAL del I. de E. Políticos, núm. 2, págs. 37 y ss.

(11) Consúltense Eusebio GONZÁLEZ LAURA, *Seguridad social rural*, en «Previsión Social», 1945, pág. 146, y Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ y Roberto CURELL CUBTO, *Aspectos técnicos de la extensión del seguro social al campo*, en «Rev. Ib. de Seg. Social», núm. 2, de 1952, págs. 229 y ss.

(12) Ver Enmy FREUNDLICH, *Seguridad social para las amas de casa*. Reproducido en «Previsión Social», 1945, págs. 104 y ss.

(13) Téngase en cuenta Isidro MARTÍN DE NICOLÁS, *El servicio doméstico en relación con los seguros sociales*, en «Rev. de Trabajo», núm. 39, de enero de 1943, págs. 29 y ss., y P. ARNALDOS, *Extensión de los seguros sociales obligatorios al personal del servicio doméstico*, en «Bol. de Inf. del I. N. de Previsión», núm. 4, de abril de 1946, págs. 839 y ss.

(14) Amplíese, en Luis JORDANA DE POZAS, *La seguridad social de los funcionarios públicos en España*, en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 12, páginas 9 y ss.

(15) Ver Luis JORDANA DE POZAS, *Los estudiantes y la seguridad social*, en «Rev. Alcalá», octubre 1952, y Efrén BORRAJO DACRUZ, *La política de seguridad social en España y los problemas sociales de los estudiantes españoles*, en «Rev. Ib. de Seguridad Social» núm. 5, de 1953, págs. 845 y ss.

(16) Sobre la generalidad de estas materias, José PÉREZ LEÑERO, *Antecedentes ideológicos de la seguridad social*, en «Rev. de Trabajo», núm. 4, de 1953, págs. 437 y ss., y Maurice STACK, *Historia y evolución de la seguridad social*. Igual «Revista» y número, págs. 448 y ss.

### III. DOS PELIGROS DE SU DIFUSIÓN

En modo alguno puede nadie extrañarse de tal extensión, claramente apoyada en unas limpias concepciones de la justicia social. Pero cuando se tiene de ésta, más que un sentido facilón, demagógico y populachero, una concepción que hermane seriamente un sentimiento arraigado y profundo, y la preparación que la técnica supone, se siente el temor de que por una exageración de lo que inicialmente es francamente bueno, se pueda caer en graves peligros, que esterilicen la labor desarrollada.

No es nuestro propósito hacer una crítica negativa de la seguridad social, ya que ha encontrado también sus detractores, unos, en cuanto a la idea en sí misma, y otros en cuanto a los detalles de su ejecución o extensión. Prescindiendo totalmente de los primeros, ya que en el momento mundial actual puede estimarse como plenamente superada la posición de total obstrucción a la misma, vamos a aludir específicamente a dos graves preocupaciones que debe suscitar la implantación y aplicación de un régimen de seguridad social. No son, naturalmente, las que exclusivamente pueden ofrecerse, pero sí las que mayor interés han de mostrar, como ahora hemos de ver.

Uno es el inherente a toda labor que suponga un proceso más o menos avanzado de estatificación o socialización, consistente en que, por no guardarse el adecuado equilibrio entre lo que son determinantes colectivas y los fundamentales derechos del individuo, pueda existir algún grave ataque a alguno de estos que pueda conducir a su injustificado menosprecio o supresión, sin que haya razones de tipo comunitario lo suficientemente poderosas para justificarlo. La ya aludida Carta de Buenos Aires ha tratado de evitarlo, cuando refiriéndose al bienestar del hombre que persigue la seguridad social, propugna, «se haga siempre salvaguardando su libertad y dignidad».

A poco que se piense en el problema que plantea la posible contradicción denunciada, vemos que su solución ha de encontrarse mediante la aplicación de una sabia tónica de ponderación, tanto en su formación como en su aplicación.

Pero más trascendente es aún el segundo peligro que la seguridad

social puede ofrecer en su implantación, y, sobre todo, en su difusión. Consiste en que se tenga en cuenta, con todas sus consecuencias, la repercusión económica de las medidas que se tomen, y que, naturalmente, no pueden generalizarse, sino que tienen que estar acomodadas tanto a la época como al país en que se apliquen. Es, en definitiva, una llamada al realismo de esta cuestión, que como todas las laborales y sociales, tiene una clara resonancia económica que no siempre es adecuadamente tenida en cuenta (17).

#### IV. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Una vez fijados los conceptos previos, especialmente aludidos a lo que en el momento actual debemos entender por seguridad social, es conveniente hacer un breve bosquejo de lo que la realidad española nos ofrece en este orden de cosas, separando, al efecto, lo anterior al Fuero del Trabajo y lo posterior al mismo, ya que tal documento marca una clara línea divisoria, que tiene como eje el hondo sentido social que el Movimiento Nacional ha supuesto.

La primera manifestación patria en materia de seguros sociales se da en el año 1900, cuando al promulgarse en 30 de enero la primera Ley sobre Accidentes del Trabajo, se establece un seguro para la responsabilidad derivada del mismo, si bien aparece solamente con carácter voluntario y a cargo exclusivo del patrono, criterio que también se mantuvo en la legislación de 1922, y aun en el Código del Trabajo de 1926, apareciendo ya como forzoso en la Ley de Bases de 1932 y preceptos que la desarrollan.

En 27 de febrero de 1908, aportando don José Maluquer una contribución eficaz y definitiva para ello, se crea el Instituto Nacional de Previsión, tradicional y activo organismo, que casi con exclusión ha venido gestionando la marcha de los seguros sociales. Sus primeros pasos, dentro de un sistema que se ha venido llamando de libertad subsidiada, se encaminaron a la tutela de la vejez y a la constitución de un seguro infantil de dote.

---

(17) Véase José ALVAREZ DE CIENFUEGOS, *Política social y progreso económico*, Escuela Social de Granada, 1951.

Un Decreto de 11 de marzo de 1919 estableció el régimen del retiro obrero obligatorio, dando vida y pujanza a la tímida protección que a la ancianidad se había otorgado. En 1929 se crea el seguro de maternidad recogiendo la experiencia legal que se había hecho en 1924. Y, por último, en 1931, se logra la protección legal a los accidentados en la agricultura, pues hasta entonces sólo habían sido objeto de la misma los trabajadores en la industria.

Por tanto, la limitada protección encomendada a los seguros sociales españoles, sólo se refería, al llegar el año 1936, a accidentes, vejez y maternidad.

#### V. EL FUERO DEL TRABAJO Y LAS REALIZACIONES POSTERIORES

El hondo sentido social y laboral de nuestro Movimiento, que en éste como en el que más de sus aspectos, tiene un bien destacado contenido positivo, hizo una clara plasmación de sus propósitos en el Fuero del Trabajo, que a través del tiempo ha ido encontrando un articulado desarrollo que comprende la casi totalidad del camino constructivo por aquél trazado (18).

Afirma el Fuero en el párrafo segundo de su Declaración III, que «se establecerá el subsidio familiar por medio de organismos adecuados», agregándose posteriormente, en la Declaración X, «que la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.

Una reiteración de tal propósito expone el Fuero de los Españoles, el que, con terminología más acorde a las modernas tendencias, afirma que «el Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de su amparo en el infortunio y le reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, acciden-

(18) Sobre este desarrollo positivo posterior, téngase en cuenta PÉREZ SEBRANO, *Diez años de Fuero de Trabajo*. Escuela Social de Madrid, 1948.

tes del trabajo, invalidez, paro forzoso, y demás riesgos que puedan ser objeto de la seguridad social».

Las realizaciones logradas hasta hoy, han sido, a grandes rasgos, las siguientes, prescindiendo, lógicamente, de obtenciones de menor cuantía.

1938. Se implanta el subsidio familiar por Ley de 18 de julio de dicho año, dándose comienzo, con ello, al desarrollo de la política social programada.

1939. Se reorganiza, ampliándolo, el antiguo retiro obrero, que a partir de la Ley de 1.º de septiembre, se transforma en el subsidio de vejez.

1940. Se logra una adecuada efectividad en la protección a los accidentados en el mar, mediante el Decreto de 4 de junio.

1941. Comienza la específica protección y tutela de las enfermedades profesionales con la legislación relativa a la silicosis. También, y por Decreto de 22 de febrero, se amplía el subsidio familiar con prestaciones de nupcialidad, viudedad, orfandad y escolaridad.

1942. El proceso de ampliación de la base económica sobre la que se asienta la responsabilidad derivada de los accidentes del trabajo, se aumenta y prosigue con el establecimiento del reaseguro obligatorio, por la Ley de 8 de mayo. Asimismo, se crea en este año, por medio de la Ley de 14 de diciembre, uno de los seguros sociales más ambiciosos y discutidos: el de enfermedad.

1943. Una ley de 10 de febrero lleva a la práctica la aplicación de los subsidios familiares y de vejez a la agricultura. Y dos Decretos, ambos de 29 de septiembre, aumentan bien considerablemente las indemnizaciones a satisfacer por los accidentes en la Industria, e inician una especial tutela en materia de previsión social a los trabajadores del mar.

1944. Se modifica un tanto el primitivo carácter de monopolio del Seguro de Enfermedad, dando origen a la nueva etapa que suponen las entidades colaboradoras. Un Decreto de 23 de diciembre fija las grandes bases con arreglo a las cuales ha de orientarse el seguro total.

1946. Se inicia la creación de los Montepíos y Mutualidades laborales, que tanto desarrollo han de alcanzar posteriormente como

manifestaciones de una seguridad social complementaria, de base marcadamente profesional. Preferentemente conceden pensiones por jubilación, orfandad, viudedad, nupcialidad, natalidad, asistencia sanitaria complementaria, y aun prestaciones no reglamentadas.

Asimismo, y recogiendo antecedentes bien definidos que ya existían, se generaliza la aplicación del plus familiar, por Orden de 29 de marzo.

1947.—Un Decreto de 10 de enero implanta con extensión el Seguro de enfermedades profesionales. También, y por el de 18 de abril, el subsidio de vejez queda ampliado para la invalidez.

1948.—Un Decreto de 29 de diciembre da un gran paso hacia la unificación en la cobranza y afiliación en los seguros sociales.

1949.—El Decreto de 9 de junio y una Orden de igual fecha continúan el desarrollo del camino emprendido en la cobranza de cuotas unificadas.

1950.—La efectividad de las prestaciones a otorgar por los Montepíos y Mutualidades se logra y unifica mediante la Orden de 16 de mayo, referente a afiliación, cotización, antigüedad, préstamos, competencia y recursos. También por Decreto de 18 de julio se reorganiza a fondo el Instituto Nacional de Previsión, modificándose, poco después, lo referente a sus Organismos provinciales.

1951.—Se reorganiza por Decreto de 25 de mayo el Servicio de Montepíos y Mutualidades.

Se dan nuevas normas con criterio unificador en cuanto al sistema de designación y facultades de los órganos de gobierno de los Montepíos y Mutualidades laborales, mediante el Decreto de 30 de abril.

1953.—Un Decreto de 20 de febrero unifica el sistema de recaudación de las cuotas de los Montepíos con las de la seguridad social general. En 12 de mayo, una Orden ministerial coordina las prestaciones de larga enfermedad de las Mutualidades con el Seguro de enfermedad. La ley de 17 de julio establece el Seguro escolar, cuyos Estatutos son regulados por la Orden de 11 de agosto. La de 18 de julio extiende las prestaciones a cargo de los Montepíos con la creación de la de crédito laboral. Finalmente se inicia una revisión de salarios, aumentándose el tanto por ciento asignable como plus familiar.

1954.—Continúa la revisión y aumento del plus familiar, y sendos Decretos de 8 de enero elevan el tope de ingresos para beneficiarse del Seguro de enfermedad, y se incrementa en otro 1 por 100 las cuotas de los Seguros sociales con la finalidad de proteger y desarrollar la formación profesional.

Un Decreto de 16 de junio de este año, da normas para atender al paro tecnológico.

## VI. LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO

Por la enumeración precedentemente hecha, bien fácilmente se comprende el enorme camino que en pocos años ha recorrido progresivamente la seguridad social española. Una escueta comparación de lo que había en 1936, con el panorama protector existente hoy día, apoya con toda suficiencia nuestra afirmación. Ha sido una etapa no exenta de obstáculos que en beneficio de los trabajadores españoles se ha recorrido sin desmayos, con pulso firme y venciendo dificultades abiertas o solapadas, de quienes por egoísmo o ignorancia han pretendido oponerse a la concreción nacional de las ansias universales de justicia social. Por ello en estos momentos de serena recapitulación, examinando la realidad con la más fría objetividad, no podemos por menos de resaltar el éxito y el público reconocimiento del deber cumplido a todos aquellos que, desde la suprema capitanía hasta el más modesto ejecutor de consignas y órdenes, han montado un ambicioso mecanismo en materia de seguridad social española.

Pero todas las empresas humanas, y destacadamente las de más noble orientación, son susceptibles de reajuste y mejora, sin que esto muchas veces suponga oposición ni nada parecido a lo anteriormente realizado. Acaso una separación del signo informador de las etapas necesarias para llegar a un acabado sistema de seguridad social aclare suficientemente estas afirmaciones precedentes, que pudieran parecer atrevidas o contradictorias.

Cuando se parte de una realidad plenamente negativa y se pretende implantar, como se hizo desde la promulgación del Fuero del Trabajo, un sistema nuevo y amplio de seguridad social, precisa actuar

con decisión y mano firme. Al montarse en un ambiente de auténtica lucha un sistema claramente divergente de las concepciones anteriores, no es posible actuar con fría serenidad constructiva, sino que el tono pasional de la obra nueva, creado tanto por sus defensores como por sus detractores, origina frecuentes desviaciones, de sentido diverso, de lo que la ponderación aconseja. Es en definitiva una etapa de pleno sentido político, cuyo mérito no sólo no cabe desconocer, sino que incluso podemos afirmar que estos pasos de iniciación, de montaje primario, hubieran fracasado muy probablemente con una dirección estrictamente técnica.

Más una vez recorrida esta primera parte del camino precisa dar un predominio a lo técnico sobre lo político, invirtiendo así en un todo el anterior espíritu animador. Es una etapa menos lucida, de labor más sorda, en la que reajustando lo hecho y actuando bajo las determinantes de la mayor eficacia y la más completa protección, realizado todo del modo más sencillo y económico, se obtenga un beneficio general.

#### VIII. ANÁLISIS DE NUESTRO SISTEMA POSITIVO

Partiendo de la afirmación precedentemente sentada, de la necesidad de lograr un reajuste técnico de la organización de nuestra seguridad social, es preciso hacer una recopilación ordenada de las realidades existentes, separando especialmente lo que afecta a los Organismos encargados de su gestión, a las necesidades remediadas y sistemas de conseguirlo, refiriéndonos, por último, a uno de los más interesantes aspectos de la misma, cual es el que afecta a su coste, que, naturalmente, precisa estudiar no sólo de un modo absoluto, esto es, al gravamen económico que representa en sí misma considerada, sino también en su comparación con los regímenes existentes en otros países. No es que creamos que siempre puede ser bueno seguir lo que otros hacen, sino que mediante una serena confrontación de datos, no sólo podemos extraer nosotros determinadas consecuencias, sino que da pie a que los especialistas en economía logren hallar otras que no hubiésemos conseguido captar.

En este sentido, pues, y dentro siempre de tratarse de una posición puramente personal sobre la que hemos meditado con detención, aludamos a dichas facetas de consideración aplicables a nuestra seguridad social, prefiriendo, por razones fácilmente comprensibles, más que dar soluciones concretas, indicar los puntos que a nuestro parecer pudieran revisarse. Para ello, comencemos por exponer, con el orden anunciado, nuestra realidad positiva española, de tal modo que por sí solas vayan saliendo las consecuencias lógicas.

A) ORGANOS DE GESTIÓN.—Son fundamentalmente tres. El Instituto Nacional de Previsión, los Montepíos y Mutualidades laborales y las propias empresas.

El primero, de rancio abolengo patrio (19), ha dado nombres de auténtica gloria al campo de los seguros sociales, pues ha sido preocupación suya, acaso olvidada en los últimos tiempos, seleccionar al personal a su servicio, nutriéndolo preferentemente de técnicos. Tiene en su haber una larga ejecutoria de gestión honrada y eficaz de la labor encomendada, y el posible defecto que se le ha podido achacar, de no mantener un cálido contacto con la realidad obrera, se tiende a corregir en la actualidad (20).

Los Montepíos y Mutualidades son una creación bien reciente (21). Se han montado sobre una base económica aparentemente excesiva, y la mayor parte de sus prestaciones tienen un sentido de paralelo o complemento a otras ya existentes. Contienen un mérito indudable: el suponer una activa intervención de los asegurados, dando origen a los sentimientos de confianza y compenetración en ellos y con sus empresarios (22).

Finalmente, las mismas empresas tienen una doble misión como órganos de gestión, en cuanto unas veces actúan como mandatarios o

(19) Su promotor fué don José MALUQUER Y SALVADOR.

(20) Fundado por la Ley de 27 de febrero de 1908, ha sido últimamente reorganizado por los Decretos de 14 de julio de 1950, 25 de enero de 1952 y 22 de mayo de 1953.

(21) Ley de 6 de diciembre de 1941 y Reglamento de 26 de mayo de 1943.

(22) Se ha unificado el sistema de componer y funcionar los órganos de gobierno de los Montepíos laborales, mediante la Orden de 30 de abril de 1952.

delegados del Instituto (23) o de los Montepíos (24), y en otras ocasiones su función es realmente propia, como cuando administran el plus familiar o adquieren responsabilidad por accidentes del trabajo, si bien ésta es obligatoriamente asegurable.

B) RIESGOS Y PRESTACIONES. — Más interesante aún es ver la protección plural que según nuestro sistema de previsión se otorga a las diversas situaciones deficitarias, que al ser sufridas por el trabajador motivan la aplicación del sistema adecuado para remediar o atenuar sus efectos. Fundamentalmente pueden reducirse a los siguientes: riesgos familiares, alteración de la salud, muerte, ancianidad, paro y atenciones económicas generales. Veamos la tutela plural que en la mayor parte de los casos se viene otorgando.

a) *Riesgos familiares.* — El especial gravamen que la familia supone al crearse o ampliarse, y en todo caso para sostenerse, encuentra los siguientes remedios: por el Instituto Nacional de Previsión se otorga un subsidio familiar, ampliado con prestaciones de nupcialidad, natalidad, viudedad, orfandad y escolaridad. Los Montepíos laborales, con las peculiaridades propias de cada industria, suelen otorgar prestaciones de nupcialidad, natalidad, viudedad y orfandad. Finalmente, las empresas directamente administran y pagan el plus familiar (25).

b) *Alteraciones de la salud.* — Estos frecuentes y graves riesgos que el trabajador puede experimentar, son objeto de una serie de tutelas y consiguientes protecciones, encauzadas en vías indudablemente distintas, que teniendo como razón diferencial lo accesorio del motivo de la pérdida de la salud, originan sistemas protectores plenamente diversos. Sobre esta concreta materia ya nos ocupamos con más detalle hace algunos años, con motivo de la inauguración de curso de la Escuela Social de Granada (26).

La pérdida de salud tiene en el sistema de nuestra seguridad so-

(23) El sistema llamado de empresas P. A. I.

(24) Existen, muy limitadamente autorizados, los llamados Montepíos de empresa, regulados por la Orden de 15 de junio de 1948. El Estatuto tipo de los mismos se incluye en la de 23 de mayo de 1949.

(25) Actualmente corresponde su gestión a los Jurados de empresa, sólo implantados, de momento, en las de más de 1.000 trabajadores.

(26) HERNÁNDEZ, *Simplificación de seguros sociales*. Escuela Social de Granada, 1949.

cial, nada menos que los siguientes caminos de remediarlo, tanto con asistencia médicofarmacéutica, como compensando económicamente la pérdida del salario: con carácter amplio, el Seguro de Enfermedad, gestionado por el Instituto Nacional de Previsión, con la colaboración de entidades privadas; la protección de larga enfermedad o invalidez que otorgan los Montepíos (27); el Seguro de Accidentes del Trabajo, de tipo privado y obligatorio, y, finalmente, el de Enfermedades Profesionales, restringido, por su propia naturaleza, a limitado número de empresas.

c) *Muerte*.—Existen indemnizaciones con este motivo otorgadas por los siguientes regímenes protectores: por prestaciones de Montepíos, por Accidente de Trabajo, por Enfermedad profesional, y aun supletoriamente, por el Seguro de Enfermedad.

d) *Ancianidad*.—Encuentra el doble remedio del subsidio de vejez y las pensiones de jubilación, respectivamente, encomendados al Instituto Nacional de Previsión y a los Montepíos laborales.

e) *Paro*.—Ha sido éste el campo de la actuación y remedio de la seguridad social española menos desarrollado. Por las circunstancias que sean —no es nuestro propósito analizarlas—, tan sólo se han dado algunas manifestaciones aisladas para su protección en determinados Estatutos de Montepíos, y en el circunstancialmente motivado por la escasez de energía eléctrica.

d) *Atenciones económicas generales*.—En fecha bien reciente se ha aumentado una prestación más, a conceder por los Montepíos y Mutualidades laborales, encaminada al remedio de estas situaciones generales, constituida por el llamado crédito laboral (28).

C) EL COSTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.—La visión panorámica que hemos venido esbozando de nuestro amplio sistema de seguridad social no quedaría completa si no dedicásemos algunas consideraciones a uno de los puntos más discutidos de la misma: el

---

(27) Han supuesto ciertas coordinaciones, de sentido bien limitado, el Decreto de 12 de diciembre de 1952, autorizando a los Montepíos laborales a ser entidades colaboradoras del Seguro de Enfermedad, y la Orden de 12 de mayo de 1953, armonizando con dicho Seguro la prestación mutualista de larga enfermedad.

(28) Orden de 18 de julio de 1953.

de su coste. Sobre él se ha volcado con exceso la pasión, pues mientras unos han pretendido que tiene un coste bien moderado, otros la han valuado hasta por encima del propio salario. Por ello, debemos proceder en este punto con la máxima objetividad, sin dejarnos influir por ninguno de los exaltados extremismos denunciados (29).

Para lograrlo, sólo debemos tener en cuenta aquellos gastos que claramente son determinados en razón a algún seguro social o finalidad análoga, se le llame o no así en sus normas reguladoras. De aquí que necesariamente hayan de quedar excluidos de nuestro cómputo una serie de gravámenes que, aunque obligatoriamente han de ser satisfechos por las empresas, no forman parte de la seguridad social, tales como participación en los beneficios, vacaciones retribuidas, pago del jornal de los domingos, gratificaciones extraordinarias, pluses variados, etc., etc. Todo ello podrá reputarse como auténticas cargas sociales, pero en una serena consideración de los hechos no podemos, en modo alguno, reputarlos como gravámenes de la seguridad social.

Dentro ya de este limitado campo, al que hemos de constreñir nuestra consideración, aclaremos que el concepto económico del coste de la seguridad social, expresado en un tanto por ciento del salario, ha tenido que ser valuado en los casos de seguro de accidentes del trabajo y de las cuotas de los Montepíos laborales, en un término medio, prudencialmente determinado, y en otros casos que no siempre se dan, como con el coste del seguro de enfermedades profesionales, o en el ya desaparecido canon de paro por escasez de flúido eléctrico, se ha prescindido totalmente de su cuantía, que en las ocasiones en que se presentan, aumentan ligeramente el total obtenido. Aclarado todo esto, detallemos mediante cifras, en tanto por ciento del salario (30), el importe de las diversas manifestaciones de la seguridad social, habiendo totalizado la aportación de trabajadores y empresarios, cuya distinción entendemos no ofrece un específico interés a los efectos de nuestro estudio.

---

(29) Véase Manuel ALONSO OLEA, *Salarios y seguridad social*, en «Rev. Ib. de Seguridad Social», núm. 2, de 1953, págs. 225 y ss.

(30) Se pueden seguir otros procedimientos, sobre todo en el terreno del Derecho comparad, por ejemplo, relacionarlos con la renta nacional, pero el aceptado nos parece más claro y exacto.

Ofrecemos, pues, los siguientes datos:

	Por 100
a) Seguro unificado del Instituto Nacional de Previsión (vejez, enfermedad y s. familiar) (31) ... ..	19
b) Aumento de la cuota anterior para formación profesional (32) ... ..	1
c) Cuota sindical (33) ... ..	2
d) Aportación de Montepíos laborales (34) ... ..	10
e) Plus de cargas familiares (35) ... ..	25
f) Seguro de accidentes (36) ... ..	8
g) Seguro de paro tecnológico (36 bis) ... ..	0,35
<i>Total</i> ... ..	65,35

(31) Decreto de 17 de junio de 1949, Decreto de 25 de septiembre de 1953 y Ordenes de 6 de marzo de 1954, aclarando el anterior.

(32) La finalidad perseguida y el sistema empleado para su cobro nos mueven a considerarlo como auténtica carga de la seguridad social. Claramente lo reconoce la exposición de motivos y el articulado del Decreto de 8 de enero de 1954 que la implanta. También acoge este sentir el propio Ministro de Trabajo, señor GIBÓN, en sus declaraciones al diario «Arriba», de 13 de junio de 1954.

(33) También es clara su integración en la seguridad social. Igual criterio mantiene el titular de la Cartera de Trabajo, en las manifestaciones citadas en la nota anterior.

(34) Da como cifra el 11 por 100, que nos parece excesiva, ALONSO OLEA. Trab. cit., págs. 226 y 253.

(35) Las Ordenes de 27 de noviembre de 1953, 11 de diciembre de 1953, 18 de diciembre de 1953, 19 de diciembre de 1953, 8 de enero de 1954, 15 de enero de 1954, 19 de febrero de 1954, 22 de febrero de 1954, 25 de marzo de 1954 y 29 de marzo de 1954, lo han aumentado entre límites que oscilan entre un máximo del 35 por 100 y un mínimo del 15 por 100. Tomamos el promedio del 25 por 100 que además es el que reconoce el propio Ministro de Trabajo en sus declaraciones al diario «A B C», de 22 de enero de 1954. Su consideración, como aportación sencilla y eficiente a la seguridad social, nos parece fuera de toda duda, ya que se trata de una carga individual —la de la familia— repartida sobre una colectividad productora. Su finalidad es idéntica al subsidio familiar, aunque más eficaz, menos gravosa en gastos de gestión y de mayor beneficio inmediato para el trabajador.

(36) Datos del citado trabajo de ALONSO OLEA, pág. 226. Incluía incapacidad permanente y temporal. Aunque ésta es voluntaria, es normal el contarla, pues si no puede resultar aún más gravoso a la empresa.

(36 bis) Decreto de 16 de junio de 1954.

O sea que el sistema de nuestra seguridad social cuesta a las empresas y trabajadores un 65,35 por 100 del salario, de cuyo total corresponde un 9,70 por 100 al obrero y el resto, o sea un 53,65 por 100 a la empresa.

D) COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES. —Precedentemente hemos puntualizado con toda objetividad y con el debido detalle y fundamentación, el costo total a que asciende nuestra seguridad social en su conjunto, e incluso hemos separado lo que constituye aportación patronal de lo que son cuotas obreras.

Como punto de referencia veamos ahora, también en cifras totalizadas, en qué proporción del salario grava la seguridad social en otros países la actividad productora. El interés acusado de este tipo de consideraciones ha motivado diversos estudios en el ámbito nacional (37), extranjero (38) e internacional (39). Nuestros datos comparativos los hemos limitado a los de aquellos países de los cuales hemos podido adquirir una información rigurosamente exacta, bien por datos oficiales o particularmente suministrados (40). Omitimos también la de aquellos en que su costo es relativamente pequeño por lo incompleto del sistema montado.

De acuerdo con tales orientaciones exponemos los siguientes datos del tanto por ciento de los salarios que cuesta la seguridad social en diversos países:

---

(37) La «Revista Ciencia aplicada», editada por el Patronato Juan de la Cierva, reproducida parcialmente en «Productividad», núm. de febrero de 1954, pág. 23.

(38) Ver *Gli oneri sociali nei paesi dell'O. E. C. E.*, en «Quaderni della Rassegna di Statistiche del lavoro». Roma, octubre 1951. Con carácter más general, PEACOCK, *The Economics of the Insurance*. London (Hodge), 1952.

(39) Ver «Rev. de Trabajo», núm. 9, de 1952, págs. 857 y ss.

(40) En este último sentido queremos manifestar nuestro público agradecimiento a R. GEYSEN, Paul DURAND y Carlo LEGGA.

	Por 100
Italia (41) ... ..	37,09
Francia (42) ... ..	35,35
Bélgica (43) ... ..	27,20
Austria (44) ... ..	24,00
Alemania Occidental (45) ... ..	23,00
Luxemburgo (46) ... ..	22,86
Países Bajos (47) ... ..	13,38

Frente a estos datos, hemos visto cómo el coste de nuestra seguridad social es, en tanto por ciento del salario, el 65 por 100. Aun admitiendo que no se le diese tal consideración al plus familiar —que para nosotros no ofrece duda que lo tiene, y además computamos en el derecho extranjero las asignaciones familiares— podría quedar reducido, para los más optimistas, al 40 por 100 del salario, porcentaje que, como ya hemos visto, satisfacen trabajadores y empresarios.

(41) 35,40 por 100 la empresa y 1,69 por 100 los trabajadores. Comprende los riesgos de vejez, invalidez, enfermedad, paro, accidentes del trabajo y asignaciones familiares.

(42) 29,35 por 100 la empresa y el 6 por 100 los obreros. Abarca los riesgos de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, vejez, invalidez y prestaciones familiares.

(43) 18,7 por 100 la empresa y el 8,5 por 100 los trabajadores. Comprende: enfermedad, asignaciones familiares, vejez, paro, enfermedades profesionales y accidentes del trabajo. Para los años 1955 y 1956 está previsto un aumento hasta de un 8,73 por 100 para vejez.

(44) 14 por 100 la empresa y 10 por 100 los trabajadores. Se refiere a vejez, invalidez, enfermedad, paro, accidentes del trabajo y asignaciones familiares.

(45) 13 por 100 la empresa y 10 por 100 el trabajador. Afecta a vejez, invalidez, enfermedad, paro y accidentes del trabajo.

(46) 14,62 por 100 la empresa y 8,24 por 100 los operarios. Tutela los siguientes riesgos: vejez, invalidez, enfermedad, accidentes del trabajo y asignaciones familiares.

(47) 11,09 por 100 la empresa y 2,29 por 100 los productores. Se refiere a vejez, invalidez, enfermedad, asignaciones familiares y accidentes del trabajo.

## VIII. CONCLUSIONES

Con los datos últimamente expuestos, llegamos al final de acopio de materiales que forzosamente ha de desembocar en el difícil, pero necesario, momento de esbozar unas conclusiones, que pese a la más pura objetividad que hemos venido dando a toda nuestra exposición, casi puede decirse que surgen como una clara consecuencia. Conviene, antes de exponerlos, hacer una doble aclaración: que aunque responden a una meditada posición puramente personal, no sólo no la estimamos irreductible, sino que, por el contrario, la reputamos plenamente susceptible de perfeccionamiento y mejora. Y en segundo término, que aunque presentadas con escueta sencillez, no sería empresa exenta de dificultades el ponerlas en práctica. Habría que requerir un bien meditado estudio, e incluso tal vez una paulatina realización por etapas.

Aunque ya ha quedado suficientemente puesto de relieve, queremos resaltar en este instante recapitulador y de pretensión constructiva, las dos grandes notas que del estudio colectivo y detallado de nuestra seguridad social se ofrecen y que por su claridad y trascendencia aconsejan con indudable exactitud el camino que después hemos de seguir, parejamente impulsado por el sentido de buscar la máxima eficacia logrado con una acusada economía y teniendo como meta no sólo no disminuir el campo actual de protección a los trabajadores, sino incluso ampliándolo con riesgos como el de paro, aún no establecido en nuestro sistema español. Se trata, en definitiva, de lograr el adecuado reajuste técnico a que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Lo primero que conviene resaltar es el elevado índice del gravamen que nuestra seguridad social impone sobre la base productora y económica de la empresa. Tanto su consideración meramente aislada como su comparación con la realidad de otros países, ponen claramente de relieve esta nota primaria. No podemos sentar afirmaciones absolutas, ni tampoco queremos discurrir por el campo estrictamente económico, para lo que confesamos nuestra incompetencia, pero todo ello no impide hacernos ver el elevado tanto por ciento con que aparecen

gravados los empresarios y trabajadores españoles para el sostenimiento de nuestra seguridad social, nutrida en este orden de aportaciones con porcentajes notoriamente superiores a los que establecen los demás regímenes europeos.

Otra característica de nuestro sistema positivo es la pluralidad y falta de la adecuada coordinación de las prestaciones protectoras. El examen ordenado que de las mismas hicimos antes, expresa con la claridad y contundencia de los hechos reales, este indiscutible aserto. Por otra parte, tampoco puede extrañarnos esta prolijidad de tutelas, pues no debemos olvidar el enorme camino que se ha recorrido en un tiempo notoriamente breve en materia de seguridad social; tiene, en definitiva, la frondosidad típica de los procesos biológicos de crecimiento anormalmente rápido. Todo ello, que no tiene nada de extraño, refuerza nuestra insistente creencia de la urgente necesidad de una ordenada revisión técnica.

Aclarado todo ello, estimamos que en dicha reforma de nuestra seguridad social debieran tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes líneas directrices, naturalmente discutibles, pero sobre las que precisa meditar indudablemente:

1) Unificación de los Organismos gestores de la misma. Claramente se comprende la economía y la simplificación que tal medida supondría.

2) Continuar el camino de descentralización en la gestión de algunos seguros sociales en favor de las propias empresas. Acaso en el orden familiar es donde más claramente se podría establecer, aunque no con carácter muy general, y dotándolo, en todo caso, de las adecuadas garantías de todo orden, especialmente en lo tocante a efectividad y cuantía de las prestaciones.

3) Hacer un amplio reajuste de las prestaciones de los diversos seguros sociales que tienen una misma o análoga razón de ser; acaso pudieran perfilarse los cuatro grandes seguros sociales siguientes:

- a) Seguro familiar.
- b) Seguro de salud.
- c) Seguro de vejez, invalidez y muerte, coordinado con el anterior.
- d) Seguro de paro y crédito.

Nunca hemos de pretender dar a estas líneas nuestras el valor de una panacea en el movedizo campo de lo social. Pero sí tenemos la certeza de que llevándolas a la práctica se obtendrían unos claros e inmediatos beneficios. Es difícil puntualizarlos. Pero fácilmente han de aparecer en las mentes de casi todos, los de una decidida desgravación económica, una mayor sencillez en la efectividad de su aplicación y una eficacia destacadamente superior a la que actualmente tienen, en beneficio de los propios trabajadores.

MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ

