

LA MUTUALIDAD PROFESIONAL EN EL FONDO DE PENSIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR

Obvio es que el sociólogo de la economía prescinde, en cierto modo, de los rígidos supuestos acerca de las relaciones de las variables económicas y de las variables sociales de producción, distribución, consumo, etc. El sociólogo utiliza instrumentos típicos de la sociología para estudiar, tanto las organizaciones, como las relaciones entre las estructuras económicas y otras estructuras y las funciones de las personas especializadas en actividades de este orden, hasta convertir a la sociología económica weberiana en auténtico sistema teórico.

Como señala E. J. Misham la economía de bienestar es la rama de la economía que trata, fundamentalmente, de los principios por los que se rige la atribución de las prioridades que se plantean entre las diversas economías ordenadas y dirigidas al aludido bienestar social.

Transcribamos una buena definición del Estado de bienestar social formulada por el actual sociólogo norteamericano Harry K. Girvetz:

«Estado de bienestar es el resultado institucional de la adopción, por parte de la sociedad, de la responsabilidad, y consecuentemente formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros.»

Por parte española citemos la definición de Baldomero Cores Trasmonte:

«Modo de organización estatal basado en el objetivo social predominante, por el que el Estado realiza, controla o tiende a realizar o controlar la política social y económica para someterla a un criterio de bienestar socioeconómico y cultural, que permita a quienes participan en la vida social solucionar debidamente o aspirar a ello las exigencias biológicas más imperativas y urgentes.»

Explayémonos debidamente en torno a la ontología, concepción lógica y doctrinal de las locuciones o expresiones «seguridad social» y «mutualismo

profesional», como condiciones previas para el idóneo enmarque de ulteriores análisis de nuestra problemática.

Como necesaria digresión previa señalemos que la inmensa mayoría de los actos de la vida son, sin duda alguna, actos de previsión. Casi todo lo que las personas y los pueblos realizan lo hacen, por supuesto, de cara al futuro, con vistas a mejorar el porvenir. Sin embargo, en este punto parece importante subrayar que es la convicción, no la fuerza, el único medio de llevar a cabo las grandes obras, máxime si queremos que éstas sean perennes y que resistan a toda acción crítica, a la discusión. Faceta ésta, por otra parte, no sólo de carácter constructivo, sino que incluso se estima absolutamente necesaria (1), sobre todo en la materia objeto central de este trabajo, en la que indudablemente son consustanciales las condiciones de colaboración, cooperación, solidaridad, etc.

Si tratamos de ver con detenimiento el concepto y el fundamento político de la incumbencia y tutela estatal tendente a que se alcance, a través de la seguridad social, la situación a que alude el profesor zaragozano Luis Jordana de Pozas, en la que el hombre se encuentre a cubierto de los riesgos que le amenacen la normalidad de su empleo, de la insuficiencia de su retribución laboral o en la salud y la integridad física de él y sus familiares, el único camino se halla, sociológica y políticamente hablando, en el sendero de la seguridad social y de su fórmula complementaria el mutualismo profesional.

Obsérvese que incluso sociólogo de cuño tan liberal como el británico Sir William-Henry Beveridge, K.G.B., político del partido liberal, economista, director de *London School of Economie*, autor de *Full Employment in a Free Society*, *Unemployment: A Problem of Industry and Social Insurance and Allied Services* o *Plan Beverid*, cuyo plan le valió el título nobiliario, también este liberal sociólogo, insistimos, admite, sin vacilaciones, que la inseguridad y la intranquilidad de espíritu del económicamente débil, acuciado por estos problemas, no son cuestiones que puedan resolverse en el marco de las iniciativas privadas y que, por tanto, es precisa la implantación, con carácter obligatorio, rebasada también la fase del régimen de libertad subsidiada, de bien concebido plan de seguridad social (2).

Entendida esta filosofía social en el sentido que lo hace Charles-Abram Ellwood, sociólogo y psicólogo norteamericano, experto en el tema de bien-

(1) PAUL DURAND: «La política de seguridad social y la evolución de la sociedad contemporánea», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, número mayo-junio 1953, pág. 446.

(2) *Ibidem*, pág. 436.

estar, autor de *An Introduction to Social Psychology, Methods in Sociology y Sociology in Its Psychological Aspects*, que la interpreta como estimación de los fenómenos de la sociedad, desde la perspectiva de valores morales y vitales, es relevante esta concepción, a nuestros efectos.

También recordemos que Dorothy Emmet, socióloga norteamericana, especialista en estructura, autora de *Function, Purpose and Powers*, señala que el estudio de la naturaleza de los sistemas éticos en relación con las estructuras sociales puede, no cabe duda, ayudar a entender por qué ciertas acciones se consideran correctas o incorrectas en determinadas sociedades.

José-Antonio Garmendia Martínez, sociólogo y profesor universitario, advierte hasta qué extremo la filosofía social, con la indebida invasión del campo de la sociología, se sitúa al nivel de las interpretaciones últimas de lo social.

Thomas-Dawes Eliot, moderno sociólogo y economista norteamericano, experto en bienestar orgánico, libertad, participación, seguridad social, sociedad y tecnología social, denomina participación social al hecho de que, determinados seres conscientes, tomen la parte correspondiente en la interacción social.

El sociólogo norteamericano Fred I. Greenstein advierte que la socialización es un instrumento de gobierno. La necesidad de constricciones ambientales se debilita en la medida en que el Gobierno confíe en las respuestas adquiridas por el hábito de los ciudadanos. La autoridad es más estable, por supuesto, cuando es obedecida por ciudadanos participativos, que cuando es preciso recurrir a la amenaza a los súbditos o al empleo de sanciones.

Jesús-María Vázquez Rodríguez, O.P., sociólogo especialista, entre otros temas, en los de familia, religión, organicismo y comunidad, señala que, en el aspecto sociológico, participación como acción y comprensión del compromiso, se refiere a la actividad social que ejercen unos individuos en un grupo del que forman parte; participación que supone cierta coincidencia de las finalidades operativas del grupo, un sentimiento de responsabilidad personal, más obligaciones creadas por el deber o unos vínculos de amistad.

Para continuar en esta parte descriptivo-definitoria, transcribamos el concepto de técnica social de Manuel C. Elmer:

«Conjunto de principios, métodos y medios para el estudio y mejoramiento prácticos de la sociedad.»

El sociólogo Lucien Lévy-Bruhl se define así (3):

«Técnica, en ciencias morales, se usa tratando de las relaciones de conducta humana que se fundan sobre un conocimiento científico de los hechos psicológicos, morales y sociales.»

El sociólogo Robert S. Merrill entiende por técnica el conjunto orgánico

de capacitaciones, conocimientos y procedimientos para hacer, usar y fabricar cosas útiles. Se trata, pues, de proporcionar medios para conseguir propósitos aceptados.

Para adentrarnos ya en el ámbito de la institución seguridad social comencemos por recordar que sociólogo israelí (4), experto en dinámica, tensiones y cambio social, coautor de la expresión «grupos de referencia», advierte que generalmente se considera que las instituciones sociales son los núcleos básicos de la organización social, comunes a todas las sociedades y encargadas, por algunos, de los problemas fundamentales de toda la vida social ordenada.

Las instituciones sociales, principales componentes de la cultura, tienen definición precisa por actual sociólogo norteamericano (5):

«Suma total de pautas, relaciones e instrumentos materiales estructurados en torno a un interés social de importancia.»

Talcott Parsons, sociólogo experto en los temas cultura, familia y acción social, subraya que una colectividad es un sistema de roles específicos concretamente interactivos, mientras que una institución es un complejo de elementos pautados como expectativas del rol que puede aplicarse a un número indefinido de colectividades.

Para Iay Rummey y Joseph Maier (6) las instituciones representan una parte importante de nuestro patrimonio social, definiéndolas «como conjuntos de usos aceptados e impuestos que rigen las relaciones entre los individuos y los grupos».

El catedrático español Pablo Lucas Verdú hace notar que, en las ciencias sociales, el término institución posee extraordinaria y elevada cota de valor instrumental: es la consolidación permanente, uniforme y sistemática de conductas, usos e ideas, mediante instrumentos que aseguran el control y cumplimiento de una función social.

Modernos autores (7) indican que el ideal organizativo de toda entidad es conseguir que la empresa u organización se halle de tal forma racionalizada, funcionando a plena perfección, que debe permitir que en cada punto de aquélla estén previstas, directa o estadísticamente, todas las contingencias normales y, por tanto, que incluso las decisiones se tomen automáticamente.

(3) En *La morale et la science des moeurs*, pág. 45.

(4) SHAMUEL N. EISENSTAD: *The Political Systems of Empires*, pág. 7.

(5) HENRY-PRATT FAIRCHILD: *Diccionario de Sociología*, pág. 157.

(6) En *Sociología: La Ciencia de la Sociedad*, págs. 117 y 199 y sigs.

(7) BURLEIG B. GARDNER y DAVID G. MOORE: *Relaciones humanas en la empresa*, pág. 20.

Los *managers*, en este supuesto ideal, deberían decidir sólo en casos anormales, imprevistos o exteriores al sistema.

Recordemos que para el sociólogo norteamericano Robert-Cooley Angell, autor de *Free Society and Moral Crisis*, la integración social continúa siendo concepto central en la mente de muchos científicos sociales: o bien caerá en desuso por encontrar que la idea es demasiado amplia y abarcadora para ser concepto científico, o bien hallará partidarios fervientes que lo moldearán y harán de él una herramienta provechosa en la elaboración de una sólida teoría.

No es precisa gran penetración para ver cómo, inmediatamente después de concluida la segunda guerra mundial se hacen, por doquier, grandes esfuerzos para reestructurar los seguros sociales con vistas a adaptarlos, por un lado, a la internacionalización o movilidad profesional horizontal foránea del trabajador y, por otro lado, a las nuevas situaciones sociales y económicas de los dinámicos planes de desarrollo de cada nación; o lo que es igual, encaminados a facilitar la movilidad profesional ascendente interior.

En el siglo xx se da el revolucionario y positivo dinamismo del Estado, intolerante con la situación decimonónica y anárquica, que se decide por activa y minuciosa reglamentación y organización de toda la vida laboral o profesional, para alcanzar el extremo opuesto a la posición de liberalismo del siglo xix.

Moderna seguridad social integral que se halla caracterizada por el ideal del deslizamiento bascular del *welfare State* al *welfare society*: cada vez menos Estado providencia y más responsabilidad «social», precisamente a cargo de la sociedad, quizá bajo la inspiración del denominado «Estado gendarme».

Harry K. Girvetz (8), sociólogo norteamericano del bienestar, autor de *From Wealth to Welfare: The Evolution of Liberalism*, sostiene que, en la filosofía del Estado de bienestar, la pobreza y la dependencia no se consideran, actualmente, como pruebas de fracaso personal. Aparte de los incapacitados, se estima que los trabajadores mal pagados, los desempleados o los empleados sólo ocasionalmente no tienen culpa alguna del propio empobrecimiento.

Para el sociólogo español Baldomero Cores Trasmonte, experto, también, en estratificación, *welfare State* es el modo de organización estatal basado en el objetivo social predominante, por el que el Estado realiza, controla o tiende a realizar o controlar la política social y económica para someterla a un criterio de bienestar socio-económico y cultural que permita, a quienes

(8) En *La imaginación sociológica*, págs. 199 y sigs.

participan en la vida estatal y en la realidad social, solucionar, debidamente, o aspirar a ello, las exigencias biológicas más imperativas y urgentes.

El aludido Beveridge, en sus renombrados trabajos *Social insurance allied services* y *Full employment in a free society*, profundiza (más en el segundo, por cierto, pese a ser menos conocido que el primero), en este aspecto sociológico, que trata el problema en su extensa y sutil significación, al propio tiempo que consigue trasciende, con impacto universal, la amplia gama que encierra la actual expresión seguridad social.

En España las características fundamentales se condensan en los principios e ideas generales y programáticas de nuestras últimas disposiciones, legítimas herederas del espíritu social hispánico que de antiguo se dictara en las famosas Leyes de Indias.

Bueno será que traigamos a colación aquella utópica y bienintencionada definición de complementariedad:

«Condición por medio de la cual se comprende que una persona o cosa ha alcanzado la perfección en todas sus aptitudes, propiedades y movimientos.»

Es muy importante el estudio de las formas o modalidades de administración. Fijémonos en la alternativa «endoorganismo» o «exorganismo». Es evidente que hay funciones estatales, como las de defensa, diplomacia, etc., de imposible delegación, puesto que son cuestiones esenciales al propio ser institucional, realizaciones consustanciales e indelegables de la entidad estatal.

Otros servicios son, en cambio, de aconsejable reconversión en entidades autónomas, que tanto hoy proliferan; organismos, como sabemos, en régimen delegado, con capacidad, fines y competencias de clara autonomía administrativa, vinculados, disciplinariamente, a determinado Departamento ministerial, para realizar funciones de naturaleza contingente y, hasta tal punto (9) existe marcada tendencia a la gestión de la alternativa que hemos denominado «exorganismo», que incluso se patentiza en el hecho de que en servicios, de siempre administrados en forma típicamente estatal, como los de Correos, Telégrafos, etc., se añora, y se dan pasos revolucionarios, en pro de tal autonomía organizativa.

Ejemplo típico de lo que se acaba de enunciar es lo realizado por el ministro Georg Leber, político liberal de la República Federal Alemana, con la Ley del Nuevo Ordenamiento Postal, en vigor desde 1971, que convierte

(9) GERMÁN PRIETO ESCUDERO: «Técnicas en la Administración Pública: Modalidades de gestión en Seguridad Social», en *Revista de Administración Pública*, número enero-abril 1979, pág. 381.

al *Bundes Post* (Correos, Telégrafos y Teléfonos) en entidad autónoma, con todas sus consustanciales características de Consejo de Administración, director técnico o gerente, etc., de los que se ha dotado al organismo, precisamente con la idea de regir, los servicios que le han sido confiados, con criterios basados en la economía de mercado, al parecer con resonante éxito y gran superávit.

Existen otras funciones que resultan contingentes, ex orgánicas del Estado, que invitan, de forma muy especial a la delegación estatal en otra entidad.

Pues bien, digamos que la profundidad de la descentralización (de la desconcentración administrativa, para decirlo con las exactas palabras del conocido administrativista decimonónico francés, Théfile-Gabriel-August Ducrocq) no es hoy, en modo alguno, nuevo problema. Tal conveniencia se estudia desde hace mucho tiempo. Entre los tratadistas extranjeros de mayor fama es el profesor del vecino país del norte, Duguit (10), creemos, el que entró en el tema de forma más profunda; este autor, ya en 1918, se expresaba como sigue:

«La forme la plus nouvelle et en même temps la plus progressive de décentralisation est évidemment celle que nous appelons décentralisation 'fonctionariste'.»

«Ce système sera certainement étendu, dans un avenir prochain, a divers publics d'ordre technique.»

También Duguit, en Madrid y a principios del presente siglo, pronuncia estas reveladoras palabras:

«La descentralización se ha producido, asimismo, en cierta medida, merced a la creación de algunos servicios públicos de establecimientos de dicho carácter, aunque con derecho a cierta autonomía, si bien colocados bajo la intervención vigilante, estrecha y, a menudo, puntillosa, de los agentes del Gobierno.»

Sociólogo madrileño (11), académico, autor de diversas publicaciones sobre el tema, aboga por organismos aseguradores de naturaleza mixta: público por su origen y ciertas atribuciones; privado por su *modus operandi*. Leñero (12) y Jordana (13), abundan en este criterio, este último con esta brillante tesis: una gran fe en la virtualidad de la enseñanza y en la virtualidad del país, unidas a un concepto artístico del engranaje de órganos ponderadamente autónomos.

(10) LÉON DUGUIT: *Manuel de Droit Constitutionnel*, pág. 77.

(11) ANTONIO PERPIÑA RODRÍGUEZ: *Sociología de la Seguridad Social*, pág. 369.

(12) JOSÉ PÉREZ LEÑERO: *Fundamentos de la Seguridad Social*, pág. 159.

(13) LUIS JORDANA DE POZAS: *El Instituto Nacional de Previsión; su obra, orientaciones presentes de los seguros sociales*, pág. 21.

Para ceñirnos al tema de la seguridad social complementaria, veamos la definición formulada por moderno autor español (14):

«Conjunto de medidas arbitradas dentro de un sistema de seguridad social para alcanzar una más íntegra cobertura de las situaciones de renta atendidas por el régimen general de la seguridad existente, mediante el otorgamiento de prestaciones (de la misma o diversa índole) adicionales a las de aquéllos.»

Actual publicista (15) hace estas consideraciones y descripciones:

El «clima» de promoción de regímenes complementarios dependerá, naturalmente, del nivel que alcance la seguridad social básica y, en lógica consecuencia, cuanto más alto sea este nivel, menos necesidad habrá de complementarlo —en sus mínimas prestaciones— con sistemas de mejoras.

En un sistema de seguridad social de corte clásico europeo, como el nuestro, la seguridad social que se alcance fuera del régimen generalizado de seguridad social, hay que considerarla, naturalmente, como complementaria. A nadie que se le de la suficiente seguridad social puede permitírsele ninguna queja «social» porque otros con más recursos rebasen la que aquél tiene; pero sí ha de admitirse la queja y hasta el impropio de quien, sin llegar a la suficiencia, ve como otros rebasan aquélla en gran medida. Si se advierte que la seguridad social generalizada o básica no ha alcanzado el *quantum* suficiente en sus prestaciones, la tarea primordial del legislador es actualizar sus prestaciones o transformar el régimen general en la medida necesaria, antes que consentir o fomentar que la seguridad social complementaria se desnaturalice, perdiendo tal carácter y pasando a constituir parte de la mínima seguridad social.

Dos distintos aspectos de coexistencia entre entidades complementarias de la seguridad social básica y esta última pueden advertirse en la legislación comparada: Uno, el de los países de seguridad social básica deficiente o de garantía de niveles ínfimos e igualitarios (Reino Unido y USA), donde queda perfectamente explicado que quienes pueden traten de conseguir la seguridad social que el régimen oficial no les garantiza. Otro, en el que se encuentran aquellos países que, partiendo de un nivel aceptable de garantía en sus sistemas de seguridad social (España, Francia e Italia, por ejemplo), no han adaptado éstos a las circunstancias que posteriormente han sobrevenido o —caso de España— han visto desvalorizado su nivel de prestaciones por

(14) JUAN RIVERO LAMAS: «Los regímenes complementarios en la Ley de Bases de la Seguridad Social», en *Revista de Política Social*, núm. enero-marzo 1964, pág. 313.

(15) JUAN-EUGENIO BLANCO RODRÍGUEZ: *Estudio de los convenios colectivos: Especial consideración de su repercusión en la Seguridad Social*, págs. 240, 75, 76 y 157.

contingencias absolutamente imprevisibles, sin que tampoco hayan podido superarlas para restablecer la eficacia de aquél.

Otro autor hispano (16) razona, al respecto, del siguiente modo:

El criterio de distinción entre seguridad social básica y seguridad social complementaria está en quien ostenta la iniciativa para su implantación. Si el sistema de acción protectora ha sido establecido imperativamente por el Estado nos encontramos ante la seguridad social básica. Si, por el contrario, se trata de una protección adicional o marginal implantada por la autonomía privada, dentro de cauces preparados *ex profeso* por el Estado, nos hallamos frente a la seguridad social complementaria.

La función de la seguridad social complementaria está determinada por la tensión entre los condicionamientos económicos y administrativos de los regímenes legales y las exigencias y posibilidades sociales de unos concretos y determinados grupos humanos. En la medida en que esta tensión es estructural y no transitoria, la seguridad social complementaria deja de ser un correctivo ocasional para instrumentalizarse como una realidad social y jurídica permanente.

Seguridad social complementaria y *Fringe Benefits*: en el concepto de *Fringe Benefits* se comprende una serie de prestaciones heterogéneas, cuyo común denominador es proporcionar al personal de una empresa o a un amplio sector del mismo, ventajas económicas o servicios diversos, que no están conectados causalmente con el trabajo prestado, y cuyo otorgamiento no ha sido establecido obligatoriamente por una disposición legal.

El denominado problema social y la cuestión que origina es *affaire* que, con unas u otras facetas, palpita en toda época. Su conversión en problema público, así como los esfuerzos mayores para intentar su resolución, son los factores que coinciden con la contemplación de la seguridad social como *factotum* de la política social, estatizada, la que se concibe, por la moderna doctrina, patentizada en el pensamiento, entre otros, de los autores Castán (17), Catrice-Laroy (18), Durand (19) y Laroque (20), hoy prioritaria-

(16) ANTONIO MARTÍN VALVERDE: *Las mejoras voluntarias de la Seguridad Social*, páginas 14, 26 y 17.

(17) JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS: «La Seguridad Social y su actual perspectiva», en *Revista General de Jurisprudencia y Legislación*, número octubre-diciembre 1966.

(18) ANTOINETTE CATRICE-LOREY: «La sécurité sociale dans ses relations avec ses bénéficiaires», en *Bulletin de l'Association Internationale de Sécurité Sociale*, número octubre 1966.

(19) DURAND: «La política de...», *op. cit.*, pág. 446.

(20) PIERRE LAROQUE: «Le rôle de la sécurité sociale dans le développement de la société», en *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, núm. noviembre 1966, pág. 29.

mente bajo el teórico y argumental binomio: *welfare State-welfare society*.

En la aludida gestión el fenómeno de la socialización entraña, paradójicamente, el de la desestatización. Socialización, publicación o gigantismo empresariales (absolutamente necesarios a la ley de los grandes números, condiciones exigidas cada vez más perentoriamente por la nueva concepción de la seguridad social) conducen, claramente, a la desestatización, a la descentralización institucional, funcional, a través del correspondiente órgano público instrumental.

La seguridad social constituye idea-fuerza, gran generadora de hechos, el ideal de enormes masas de trabajadores, que ven en la institución la posibilidad de que les deje libres y exentos de riesgos en todas las contingencias laborales.

De estrecha interrelación son los vocablos concernientes a la idea del individualismo. Veamos una interesante cita al respecto del sociólogo granadino, ex ministro Manuel Jiménez de Parga, experto, también, en los temas liberalismo y nacionalismo:

«Individualismo: en sentido sociológico, en el término individuo se advierte que el problema de la conexión de hombre y sociedad enmarca el tema del individualismo como fórmula que acentúa uno de los extremos del problema, el hombre individual, en detrimento del otro, la sociedad.»

Definición del sociólogo norteamericano Thomas-Dawes Eliot:

«Individualismo: actitud, doctrina o sistema de control que subraya la supremacía o importancia de la persona individual o de la personalidad, como medio o como fin o con fundamento egoísta (cada hombre para sí mismo) o altruista (la mayor felicidad para el mayor número).»

Sociólogo norteamericano (21) formula esta definición:

«La esencia de un recio individualismo, por una parte, y en una acción positiva de gobierno, por otra, se armonizan, probablemente, en la confianza de las instituciones democráticas, y la literatura dedicada a los programas de conservación está repleta de referencias a la fe en la democracia y al consentimiento de los gobernados. Pero cuando el investigador examina cuidadosamente el problema, encuentra que los patrocinadores de los programas de conservación tienen, de hecho, poca confianza en las instituciones democráticas.»

Es, por supuesto, absurdo el egoísta individualismo que mira, exclusivamente, hacia el individuo, que estima que todo lo relativo al aspecto social es inoperante, incluso el movimiento del mutualismo, que hasta considera

(21) ARTHUR MAAS: *Design of Waterresource Systems*, pág. 21.

superfluo o, al menos innecesario, cualquier programa o sistema de seguridad social.

Pero todos sabemos que lo cierto es que la realidad de la situación actual es, a estos efectos, irreversible: Identificación entre seguridad social y política social (22). Y, por extensión, identificación ideológica, en amplio sentido sociológico, entre política social y seguridad social, con su secuela complementaria del mutualismo que nos ocupa.

Pero no es lógico abocar a las instituciones a nuevas conversiones como la denominada con la feliz expresión «institución de instituciones». Realidad de conversión, calificación y consideración doctrinal que, en otro tiempo, y por otras circunstancias, Maurice Hauriou denominó de la forma antedicha a esta fenomenología.

Volvamos al campo definitorio en la concatenación lógica de descripción requerida por la índole doctrinal del presente trabajo:

«Institución, en sentido sociológico, organización de carácter público o semipúblico que supone un cuerpo directivo y, de ordinario, un edificio o establecimiento físico de alguna índole, destinado a servir a algún fin socialmente reconocido y autorizado. También suma total de las pautas, relaciones, procesos e instrumentos materiales estructurados en torno a un interés social de importancia» (23).

«Lo concerniente a una institución o lo que participa de su naturaleza por su estructura y función, sólo por esta última o bien gracias a otra característica que pueda ser reconocida» (J. O. Hertzler).

Sociólogo norteamericano (24) razona del siguiente modo:

En cualquier sistema social hay un impulso hacia la consistencia, en el sentido de que la jerarquía de control opera como factor dinámico para mantener la cohesión de las pautas establecidas, para corregir las inconsistencias o para ampliar los efectos de la pauta valor.

Se denomina sistema social institucional a toda norma que cumpla estas tres condiciones: amplio número de miembros del sistema social que acepta la norma; entiéndase que cuando lo aceptan en serio, están integrados; que las normas están sancionadas, esperándose que ciertos miembros del sistema sean conducidos por las correspondientes normas en circunstancias apropiadas.

Eugenio Pérez Botija indica que la seguridad social camina hacia una de estas modalidades: centralización, estatización, nacionalización o socializa-

(22) JEAN-JACQUES DUPEYROUX: *Sécurité Sociale*, pág. 14.

(23) FAIRCHILD: *Op. cit.*, págs. 156 y sigs.

(24) HARRY M. JOHNSON: *Sociology*, pág. 20.

ción. Tampoco cabe dudar que en cualquiera de estas facetas o grados de centralización destaca, por su propio nombre y naturaleza la evidencia de la fuerza centrípeta de la seguridad social contemporánea, la que, más pronto o más tarde, se impondrá plenamente.

Surge, pues, el nuevo clamor, casi unánime, no sólo doctrinal sino en general en los propios términos de opinión pública. Renombrado Congreso (25) aprueba la recomendación de la autonomía de las instituciones de seguridad social, formulando, al propio tiempo, la clara desaprobación de la persistencia de pluralidad de instituciones, de base profesional, en la gestión de los programas básicos, reservándola únicamente para los complementarios.

Con apoyo de buena parte del pensamiento sociológico especializado: el experto en seguridad social, subsecretario de Trabajo y letrado del Consejo de Estado, Ricardo Gómez-Acebo (26); Persiani (27); Vida Soria (28), sociólogo experto en seguridad social, catedrático de Derecho del Trabajo, parlamentario granadino perteneciente al Partido Socialista; Durand (29), sociólogo francés muerto en la tragedia de Agadir; R. Fernández de Velasco (30), catedrático de Derecho Administrativo, sociólogo experto en seguridad social y mutualismo; y con el citado Beveridge a la cabeza de la extensa nómina, habrá que insistir en lo que respecta a este concreto extremo, que el mutualismo no debe tener otra consideración que la de mera fórmula, meritoria sí, pero siempre con el carácter de «complementaria» de la seguridad social y, por tanto, con la condición de «absoluta voluntariedad». Es más, debemos advertir que cualquier interesada inversión de estos términos, de sus lógicos cauces, como absurda aberración administrativa que es, tiene próximo su arrumbamiento.

Aseveración confirmada en el mundo socialista de la Europa Oriental: facultativamente, a través de las Sociedades de Socorros Mutuos organizados por los respectivos Estados, los labradores miembros de las cooperativas agrícolas perciben, por tal concepto y conducto, en razón de su carácter «voluntario» de socio de las mismas, determinados beneficios de los regímenes de seguridad social agraria que no alcanzan a otros labradores que se en-

(25) Resolución 8.^a del Consejo Nacional de Sociología, *Seminario sobre seguridad social y planificación nacional*, pág. 248.

(26) RICARDO GÓMEZ-ACEBO: «Notas sobre el régimen de subsidios familiares del personal no funcionario al servicio de la Administración», en *Estudios sociales en homenaje al profesor Jordana de Pozas*, pág. 429.

(27) MATTIA PERSIANI: *El sistema jurídico de previsión social*, págs. 35 y 153.

(28) JOSÉ VIDA SORIA: «Estudio preliminar» a la obra de PERSIANI: *El sistema...*, página 20.

(29) «La política de...», *op. cit.*, pág. 427.

cuentran al margen de la cooperativa, mutualismo o sociedad. Este y no otro debe ser el concepto sujeto a los condicionantes de voluntariedad y complementariedad del mutualismo que se desee auténticamente popular, que nada tendrá que ver con la que alude Víctor Hugo: «La popularité, c'est la glorie en gros sous.»

Agreguemos que en el inicial ordenamiento jurídico español tampoco se detectaba distinto alcance, consideración y carácter del mutualismo hispano (31) y, consiguientemente, habrá que deducir que el mutualismo no es el camino lógico, ni actual, ni técnicamente viable, para llegar a la deseada, en todos los meridianos, seguridad social integral, pero sí es el óptimo sistema para una seguridad social complementaria que cubra las lagunas que determinados sectores ven el *quantum* de las prestaciones básicas en su *standard* o nivel de vida profesional, sin que por ello otros sectores, de menos capacidad económica, pero con prestaciones básicas de mínimos rendimientos, tengan motivo de quejas reales, en este aspecto «social» en que se mueve nuestro trabajo.

Lógico es, por tanto, que los intentos rectificatorios surjan a cada paso y con progresiva fuerza, habiendo quedado constancia de aquellos que se consideran de mayor relevancia.

No obstante, bueno será hacer hincapié en que los Decretos de fechas 14 de junio de 1957 y 22 de agosto de 1970 pretendieron, sin duda, la paulatina rectificación sobre la naturaleza de mixtificación técnica que adolecía el conjunto del ordenamiento jurídico de la seguridad social española, para procurar la conducción hacia fórmulas en las que privara la seguridad social y la solidaridad proclamadas por la doctrina sociológica: Prieto Escudero (32), Soto (33) y Fraga (34).

También procede traer a colación que el sociólogo norteamericano, experto en los temas relativos a socialización y grupos, Lawrence Kohlber, aduce que el estudio y el aprendizaje de la socialización interiorizada ha iluminado, limitadamente, los problemas clásicos del desarrollo moral, de las conductas y comportamientos de los seres. Hay, pues, nuevos enfoques,

(30) RECAREDO FERNÁNDEZ DE VELASCO: «Los órganos de gestión de los seguros sociales», en *Cuadernos de Política Social*, núm. abril-junio 1970, pág. 87.

(31) Véase definición contenida en la Ley de Mutualidades y Montepíos de 6 de diciembre de 1941.

(32) Cfr. GERMÁN PRIETO ESCUDERO: *El seguro familiar en función del principio solidario*, págs. 1191 y sigs.

(33) J. C. SOTO CALDERÓN: «Notas para un estudio sobre la solidaridad nacional de la seguridad social», en *Previsión Social*, núm. agosto 1966.

(34) MANUEL FRAGA IRIBARNE: *La seguridad social en las clases medias*, pág. 4.

con ciertas esperanzas, para las profundizaciones e investigaciones en este campo.

Por otra parte, como bien señala el sociólogo, también de nacionalidad norteamericana, experto asimismo en dinámica de grupos, William C. Schultz, la existencia de un grupo depende, en gran medida, de que todos sus miembros se sientan parte de él, en este caso de la Mutualidad Profesional. La idea de que las leyes de conducta de grupo y las que rigen la personalidad individual son semejantes, y acaso las mismas, es sumamente interesante y parece probable que conduzca a buenos resultados.

Hauriou, como en tantos otros aspectos de la sociología administrativo-jurídica, en esta cuestión da la idea y hace diana (35).

«Ninguna institución social que se apoya sobre el asentamiento del público puede durar si se encuentra en flagrante contradicción con la verdad moral y la justicia. Si el medio ambiente no es, en modo alguno, creador y, por tanto, incapaz de engendrar una moral, es, en cambio, conservador de la moral, cuya revelación ha recibido y reacciona con fuerza contra todo lo que la contraría.»

Sabido es que estas grandes realizaciones requieren una previa difusión popular y educativa. El primer sociólogo español y uno de los más grandes del mundo de su época relata (36), en la forma, siempre de actualidad, la discusión sobre la igualdad absoluta (obvio es que la igualdad proporcional no se rompe con la seguridad social complementaria), cómo un individuo insta a otro a que se defina aquélla, y acaba por convencerle de que ignoraba, de que no sabía lo que defendía y que el acuerdo entre ambos era completo. Moraleja que trae a colación y hace ver que la mayor parte de las discusiones son mal fruto que, inevitablemente, conlleva la ignorancia.

Citemos al respecto algunas precisiones foráneas:

El sociólogo Arthur P. Coladarci señala que el grado en que una persona está preparada para beneficiarse de la institución y la medida en que es capaz de aprender son, de un modo patente, consideraciones vitales para la educación.

Karl Mannheim, sociólogo húngaro, nacionalizado alemán, estudioso de los temas de tensiones y estratificación, hace notar (37), que la educación moderna es, desde sus comienzos, una lucha viva, un duplicado, en pequeña escala, de los designios y tendencias que encolerizan a la sociedad en bloque.

(35) En *Principios de Derecho Público y Constitucional*, pág. 90.

(36) JAIME-LUCIANO BALMES Y URPIA: *El criterio*, págs. 149 y sigs.

(37) En su obra, traducida a varios idiomas, titulada *Ensayos sobre sociología y psicología social*, pág. 67.

Sócrates matizó bien sobre la finalidad de la educación: sistema educacional superador de flaquezas humanas, cuyas máximas también atañen a los seres morales.

Por su parte, el sociólogo Amey E. Watson entiende por educación o guía vocacional: esfuerzos sistemáticos para ayudar, cuerdamente, a la juventud, en la elección de sus ocupaciones.

Con estos esquemas de antecedentes sociológicos organizativos, creemos nos hallamos en condiciones de perfilar, en sus líneas esenciales, los conceptos sociológicos de la propia organización y administración que nos ocupa.

Para el sociólogo James P. Earp organización es el proceso que diferencia una parte de otra en un sentido funcional y que, al mismo tiempo, crea un complejo integrado de relaciones funcionales dentro del todo.

El sociólogo norteamericano Walter W. Pettit define, del siguiente modo, a la administración de instituciones sociales:

«Dirección del funcionamiento y planeación del desarrollo de una institución social; comprende, primordialmente, la función ejecutiva o de gerencia, el auxilio y fomento de las actividades de la función ejecutiva y la cooperación con ella.»

Administración, en el ámbito de las ciencias sociales consiste, explica el sociólogo norteamericano (38), en el estudio de la conducta humana enmarcada en el sistema de organización y, especialmente, en la conducta que implica toma de decisiones o influencia en el comportamiento de otros.

Robert K. Merton, en sus tesis «socialización anticipada», sostiene que los individuos pueden adoptar, como grupo de referencia, un grupo al que no pertenecen, pero al que aspiran a pertenecer, y empezar a socializarse de acuerdo con lo que perciben sus normas antes de haberse incorporado a él.

Donald-Everest Webster, sociólogo especialista en temas de administración, indica que estatización, estatalización o estatismo se basa en la idea de que la buena marcha del Estado, ya sea autocrático, oligárquico o democrático, depende tanto de la integración económica como de la política y, por consiguiente, de una regulación centralizada.

Y es lo cierto que la tendencia hacia la progresiva socialización, que no estatización, no se aviene con la forma de gestión puramente privada, en la que apenas supervive, en la administración de la seguridad social, alguna reminiscencia, en el campo de accidentes de trabajo, o en las convenientes acciones para las mejoras voluntarias de la seguridad social, especialmente en el ámbito de las pensiones, en cuyo aspecto las empresas, el mutualismo profesional, tienen su campo abonado.

(38) HERBERT A. SIMON: *Administrative Behavior*, pág. 1.

En realidad, resulta muy lógico el declive de la gestión privada, que tuvo como solitario representante, hasta hace pocos años, a Samoa Occidental, entidad de población, por otra parte, de escasa significación a estos efectos.

Análoga consideración a la antedicha del sistema «privativista», por idénticas razones de ampliamente rebasada y anacrónica, obsoleta, procede que se hagan respecto de la fórmula que representa el mutualismo laboral español (con el abundamiento del fracaso antes padecido por esta fórmula en Bélgica), cuando éste no pretende atender necesidades de seguridad social complementaria, sino que desgajaba de los sistemas generales (pensiones, accidentes de trabajo) las parcelas que la Ley de Bases de 1963 sustrajo a la competencia de gestión y administración del Instituto Nacional de Previsión, introduciendo nuevas complejidades en el ya laberíntico programa hispano.

Pierre-Joseph Proudhon, sociólogo francés, economista, político anarquista y socialista que se manifiesta antimarxista, ya propugna mutualismo sin dinero ni impuesto, en «justo intercambio», en sus publicaciones *De la capacité politique des classes ouvrières* y *Filosofía de la miseria*, en las que deja constancia de la afirmación relativa a que sólo las instituciones de carácter mutualista, fundadas espontáneamente, con arreglo a principios de la razón y de la experiencia, crearán un orden en la caótica maraña de las relaciones existentes.

Así, pues, quede bien clara la realidad de los declives de las fórmulas privada y mutualista en los regímenes generales o básicos de la seguridad social. Hechos absolutamente lógicos, puesto que habrá que insistir en que con la nueva seguridad social integral caben tendencias proclives a las fórmulas de estatalización, socialización, sindicación nacional y, sobre todo, centralización autónoma o sistema de gestión social, pero aquellas otras dos ya hemos dicho que resultan técnicamente obsoletas (39).

Sabido es que la doctrina sostiene que tal seguridad social, impregnada de múltiples cualidades espirituales, pretende conseguir la aplicación práctica del principio integral, en la significación aludida. Pero no por ello el órgano gestor tendrá, *a fortiori*, que revestir carácter estrictamente estatal ni, por otro lado, deberá contener carácter privado. Tesis que de antiguo se sostiene (40) y, por supuesto, también por modernos expertos, como Alonso

(39) LÉON-ELI TROCKET: *Problèmes généraux de la sécurité sociale*, págs. 106 y siguientes.

(40) Autores que más han profundizado en torno al tema: BEVERIDGE, DUCROCK, DUGUIT y L. JORDANA DE POZAS.

Olea (41) y Podetti (42), y se recomienda en los areópagos internacionales, gozando, desde luego, de gran predicamento por todos los sectores y escuelas.

Téngase en cuenta que el hombre técnico de hoy se muestra intransigente, en beneficio del económicamente débil, con toda fórmula insolidaria de no interdependencia sectorial en lo que atañe a la seguridad social básica. Por ello, el sistema de gestión social, para esta clase de programas, se aviene fácilmente, con estos postulados doctrinales y en la práctica impera con gran autoridad.

En cambio, no se avienen los aspectos sectoriales con los principios, condiciones y virtualidades que dan la idea y el quid de cómo debe ser el prototipo de Entidad Gestora, conforme a dicho espíritu y ateniéndonos a las doctrinas haurounianas, ya aludidas (43).

Adentrémonos en la parte, siempre espinosa y compleja, de las descripciones y definiciones, pero de absoluta necesidad a la índole del presente trabajo.

Comencemos transcribiendo una conocida definición de mutualismo (44):

«En su acepción económica estricta, movimiento cooperativo para formar sociedades de ayuda mutua en la industria, agricultura, seguros, banca, etcétera.»

De otra publicación (45) copiamos esta definición del vocablo mutualidad:

«Forma especial y perfeccionada de asociación que se basa en la reciprocidad de servicios para casos determinados, repartiendo así los riesgos sobre el mayor número posible de asociados para hacer casi insensible su efecto.»

Importante organización internacional (46) hace certeras explicaciones de los tres tipos de mutuas, a tenor de estas comentadas clasificaciones:

Las mutuas se agrupan en tres tipos:

— Mutuas que —eventualmente con otras instituciones mutualistas— son las únicas gestoras de la seguridad social.

— Mutuas que ejercen su actividad juntamente con las instituciones oficiales de la seguridad social.

(41) MANUEL ALONSO OLEA: *Instituciones de seguridad social*, págs. 58 y 268.

(42) HUMBERTO A. PODETTI: *Acerca de los principios de la seguridad social*, páginas 390 y sigs.

(43) HAURIOU: *Principios de...*, pág. 84.

(44) MILDRED PARTEN, en FAIRCHILD: *Diccionario de Sociología*, pág. 195.

(45) *Enciclopedia Ilustrada Europeo-Americana*, XXXVII, pág. 787.

(46) ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: *La función del mutualismo en el desarrollo económico y social en diversos países: Parte II*, págs. 9 y 25.

— Mutuas que ejercen exclusivamente funciones de complemento del régimen de seguridad social del Estado.

Este concepto amplio de la noción de «mutualidad» debería permitirnos abarcar formas de organización y sistemas de prestaciones muy diferentes, con lo cual, precisamente, se podrían obtener, comparativamente, datos importantes.

De las encuestas (47), se colige:

Mutuas que son exclusivamente instituciones de seguro de enfermedad, como sucede en Bélgica, Israel y Suiza, se han puesto en el curso de su evolución y ejercen hoy día una influencia política y social en su sector.

Mutuas que ejercen su actividad al mismo tiempo que las instituciones de seguro de enfermedad del Estado, por ejemplo, las de la República Federal Alemana, que tienen muchas probabilidades de mantenerse. No obstante, es difícil generalizar, pues las perspectivas de evolución de estas mutuas están condicionadas, en gran parte, por el lugar reservado a sus rivales; o sea, las demás instituciones de seguridad social. Decidirá la situación existente en cada país.

No es posible trazar un cuadro tan positivo en relación con las mutuas que ejercen únicamente funciones complementarias del régimen de seguridad social del Estado. En Italia y Reino Unido, en particular, la situación de este tipo de mutuas parece amenazada por la coyuntura. Como quiera que la carga de los gastos gravita cada vez más actualmente en casi todos los países que ofrecen un juego completo de prestaciones médicas, la existencia de estas mutuas dependerá, esencialmente, del margen de financiación disponible para las prestaciones complementarias.

En la seguridad social existe una tendencia a la concentración o centralización en el plano nacional; esto podría tender a amenazar las formas de organización de las mutualidades. Sin embargo, en algunas esferas se constata una evolución en sentido contrario. Ahí donde la seguridad social ha alcanzado un cierto nivel —esto se explica tanto a las categorías de la población protegida como al volumen de prestaciones otorgadas—, existe manifiestamente una mayor necesidad de formas de organización centralizadas y descentralizadas, desprendiéndose también la impresión de que estas últimas deberían tener un carácter más individual. Lo anterior en razón de que se reconoce que por ese hecho —la competencia entre las diferentes institu-

(47) A las correspondientes encuestas de la AISS, sobre actividad mutualista, contestaron los veintidós siguientes países: Argelia, Argentina, Bélgica, Burundi, Dinamarca, Francia, República Federal Alemana, Israel, Italia, Costa de Marfil, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Senegal, España, Suiza, Túnez, Reino Unido, Uruguay y Zaire.

ciones de seguro social juega igualmente un papel— la cantidad de prestaciones se mantiene en tanto que su calidad puede ser mejorada. Sin duda es ahí donde residen las posibilidades futuras para las instituciones mutualistas, que serán utilizadas con reconocimiento por todos aquellos que no consideran que una política social efectiva debe ser absolutamente garantizada por un Estado providencial, que se ocupa de todo y que desprecia al individuo.

También la doctrina española (48) formula su opinión al respecto:

Las mejoras voluntarias de la seguridad social se identifican por tres rasgos: uno referente al acto que les da vida, otro al ámbito de eficacia y otro a la especial función de cobertura que cumplen.

El régimen jurídico de las llamadas mejoras directas (que no son técnicamente mejoras, y no siempre directas) es unitario para las otorgadas con cargo a fondos indiferenciados de la empresa y para las otorgadas por, y con cargo a entidades gestoras *ad hoc*, con la importante excepción de que las segundas están prohibidas para las prestaciones a corto plazo. Los principales trazos de su cuadro normativo son la subsidiariedad de las mejoras directas, y el amplio margen de disponibilidad que tiene la iniciativa privada en la configuración de todas ellas.

Otro gran experto en estas materias (49) se pronuncia de esta favorable forma:

Para los economistas detractores del mutualismo en el siglo XVIII, ya lo indicaba bien claro Vasconcelos, sólo el «temor de perecer obligaba al trabajo». Había que mantener, por tanto, este temor, siendo el riesgo así un acicate para el trabajo y un estímulo para el «fomento de la riqueza». Admiten el ahorro voluntario, que sería, por tanto, la única fuente de previsión; y para aquel que no pudiese ahorrar por escasez de medios, o que por indolencia distrajese su jornal, quedaba el refugio de la Filantropía o de la Beneficencia Pública: el Hospital, el Hospicio, la Casa de Trabajo, etc.

El seguro contra cualquier riesgo de la vida era fomentar la vagancia y la ociosidad. La Junta de Caridad opinaba que el obrero asegurado contra el riesgo de enfermedad debía inclinarse forzosamente a la vagancia; la Sociedad Económica veía en las pobres huérfanas y viudas, con modestísimas pensiones, el asiento de todos los males terrenos. En cambio, propugnaba por el ahorro, queriendo presentar al seguro y al ahorro (las dos fuentes de previsión) como antagónicos: el primero, una rémora de la riqueza; el segundo,

(48) ANTONIO MARTÍN VALVERDE: *Las mejoras voluntarias de la seguridad social*, págs. 47 y 119.

(49) ANTONIO RUMEU DE ARMAS: *Historia de la Previsión Social en España: Cofradías. Gremios. Hermandades. Montepíos*, págs. 315 y sigs.

un estímulo de su fomento; el primero, conduciendo a la ociosidad; el segundo, al trabajo. Como si el seguro no fuese la única forma de ahorro en los más modestos y necesitados, y una manifestación del mismo en las clases más desahogadas de la sociedad.

Los economistas giraban en un círculo vicioso. En su afán de «remover obstáculos», de «romper trabas», de desatar en loco desenfreno el libre juego de los intereses individuales, renegaban de todo lo colectivo, viendo en ello una rémora para el progreso y para la riqueza. Pero, como decía Capmany, el interés colectivo y de grupo debía estar sobre el interés individual, y la riqueza al servicio del cuerpo social, no el cuerpo social al de la riqueza.

En obra española sobre esta materia (50) se define así el mutualismo:

«Es la doctrina de complementariedad la primera que con un valor universal, con vigencia para todos los hombres y todas las latitudes, sienta los cimientos de la solidaridad, que, en definitiva, es el mutualismo.»

En otro trabajo elaborado por especialista en gestión del mutualismo (51), se formula la siguiente definición:

«El mutualismo laboral supone la integración del espíritu gremial, de auténtica solidaridad cristiana de los sistemas de previsión medievales, con la moderna técnica actuarial que permite asegurar sin quiebra la previsión social de los trabajadores.»

Por otra parte, la legislación básica de la seguridad social española se pronuncia del siguiente modo:

El régimen de mejoras voluntarias de la seguridad social deberá atenerse a las siguientes normas: a) Podrán las empresas, para el conjunto de sus trabajadores o para los comprendidos en el ámbito de un mismo convenio colectivo sindical, incluir salarios de cotización adicionales, según bases tarifadas y dentro de los máximos que se establezcan, para la cobertura de una o varias de las contingencias previstas por la Ley. En ningún caso se admitirán bases de cotización que excedan de las remuneraciones efectivas percibidas. b) Una vez alcanzados los máximos a que se refiere el apartado a), podrán, asimismo, las empresas mejorar, a su propio y exclusivo cargo, las prestaciones de la seguridad social. Estas mejoras podrán realizarse a elección de las empresas, directamente o a través de Fundaciones Laborales, Obras Sindicales, Mutualidades de Previsión o Entidades aseguradoras de todas clases. Las Fundaciones Laborales legalmente constituidas gozarán del

(50) MANUEL LARAÑA PALACIO y MANUEL SELMA CARO: *Mutualidades y Montepíos Laborales*, pág. 11.

(51) JULIÁN MONTERO MONTERO: *Nuevas orientaciones de la Seguridad Social: Las Mutualidades y Montepíos Laborales*, conferencia de 19 de mayo de 1949 pronunciada en la Escuela Social de Barcelona, pág. 23.

trato fiscal y demás exenciones concedidas o que se concedan a las benéficas o benéfico-docentes. c) Como parte de las mejoras de la seguridad social, a instancia de los interesados, y previa aprobación del Ministerio de Trabajo, se podrán acordar cotizaciones adicionales para revalorización de las pensiones o mejoras de las de vejez correspondientes a la totalidad de cada colectivo asegurado. Sin otras excepciones que las de los apartados anteriores, la seguridad social no podrá ser objeto de contratación colectiva ni de mejoras voluntarias de las empresas (52).

Las mejoras por aumento de la base de cotización podrán acordarse por los empresarios y trabajadores en convenio colectivo sindical o concederse por libre decisión de aquéllos. Las mejoras acordadas en convenio colectivo sindical deberán afectar a todos los trabajadores y empresarios comprendidos en su ámbito con arreglo a las disposiciones que regulan el campo de aplicación de dichos convenios. Las concedidas por libre decisión del empresario habrán de afectar a todos los trabajadores, requerirán la aprobación del Ministerio de Trabajo y serán puestas por escrito en conocimiento del Jurado de Empresa o Enlaces Sindicales, y en defecto de uno y otros, en el de todos sus trabajadores. Si el empresario no asumiese la obligación de cotizar por la totalidad del incremento de cuota determinada por la mejora, ésta requerirá la conformidad de todos los trabajadores (53).

Las mejoras voluntarias de la acción protectora de este Régimen General podrán efectuarse a través de: a) Mejora directa de las prestaciones. b) Establecimiento de tipos de cotización adicionales. La concesión de mejoras voluntarias por las empresas deberá ajustarse a lo establecido en esta Sección y en las normas dictadas para su aplicación y desarrollo. Cuando la indicada concesión se lleve a cabo mediante convenios colectivos sindicales, se estará a lo dispuesto en el número 3 del artículo 21 de esta Ley (54).

Conocido autor español (55) formula estas certeras consideraciones sobre las denominadas mutualidades libres:

Distintas de las mutualidades de las que se ha venido hablando en este libro (laborales; patronales de accidentes) son las que se acostumbra a lla-

(52) Número 59 de la Ley de Bases de la Seguridad Social número 193/1963, de 28 de diciembre.

(53) Artículo 179 de los textos articulados de la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social, aprobados por Decreto 907/1966, de 21 de abril.

(54) Artículo 181 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

(55) MANUEL ALONSO OLEA, en *Instituciones de Seguridad Social*, edición de 1979, páginas 256 y sigs., y *La materia contencioso laboral: Extensión y límites de la jurisdicción de trabajo*, pág. 127.

mar mutualidades libres caracterizadas por ser absolutamente voluntarias en su creación y ser voluntaria también la asociación o incorporación a las mismas; y por dedicarse a fines de previsión social o, utilizando las palabras de su norma básica, por «ejercer una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, sin ánimo de lucro». Estas mutualidades pueden crearse siempre que cuenten con un mínimo inicial de 25 afiliados; y son requisitos para su calificación como tales, no limitar el ingreso en la asociación, salvo por motivos justificados que estén en relación con el fin perseguido por la mutualidad, el establecimiento de una igualdad en los derechos y en las obligaciones de todos los asociados y la prohibición de repartir a éstos «dividendos o entregas que encubran un negocio industrial disimulado». Los estatutos de la mutualidad han de ser aprobados por el correspondiente Departamento ministerial; de esta aprobación (y de la consiguiente calificación de la mutualidad como «de previsión social») se deriva una serie de importantes beneficios, singularmente en materia fiscal... De las cuestiones contenciosas que surjan entre los asociados y sus mutualidades entenderá la jurisdicción de trabajo. Fundamentalmente tales cuestiones serán las relativas a prestaciones, pero la amplitud de redacción del texto autoriza a entender que la jurisdicción se extiende a materias tales como legalidad de los acuerdos adoptados por los órganos de la mutualidad cualesquiera que sean las materias a que se refieran, nombramiento de personas para puestos directivos, etc.; esto es, que no sólo la pura relación de seguro entre asociado y mutualidad es susceptible de control jurisdiccional sino, en general, toda la actividad de la propia mutualidad en cuanto de algún modo afecte a los derechos de los asociados.

Autora hispana (56) proclama, con bellas palabras, la auténtica finalidad del mutualismo:

Mutualismo es un enunciado ennobecedor. Mutua, mutuo son dos palabras que acompañan a toda relación estrecha, afectiva, entre dos hombres. Ligazón mutua existe en el amor y allí donde destaque la relación mutua, directa, entre unos y otros, «lo humano estará siempre presente»...

La mutualidad no persigue lucro alguno, su único fin es la prestación de los mejores servicios al mejor precio y cuando se produce un saldo favorable entre lo recaudado y lo gastado, éste es devuelto equitativamente a los mutualistas...

Las mutualidades no están marcadas por el signo de lo comercial, han conservado lo esencial del seguro, aquello que lo hizo nacer y lo hace per-

(56) MARÍA-CRISTINA ZALDÍVAR OTAL: «El mutualismo, principios y meta de la seguridad social», en *Riesgo*, número de septiembre de 1961, pág. 37.

durar: la estrecha colaboración humana para afrontar y dominar los riesgos de la vida.

Por su parte, para autor foráneo (57) el mutualismo voluntario se describe del siguiente modo:

«La costituzione de un regime di sicurezza sociale, che tende a garantire una base estesa di assistenza per tutti cittadini, pone per altro le condizioni per una novazione delle attività del mutualismo voluntario in funzione integrativa dell'intervento publico. Questo del resto è stato sempre il ruolo storico della mutualità voluntaria fin dai suoi albori, che coincidono con la nascita del movimento operáio; il rapporto fra mutualità voluntaria e regime di sicurezza sociale è e sarà nella sostanza non dissimile da quello che l'esperienza storica ha fin qui acquisito.»

La doctrina hispana (58) describe así el denominado «régimen marginal»:

Para acogerse a este régimen es necesario haber agotado las posibilidades de mejora que ofrece el régimen general contenido en el apartado a) del número 59 de la Ley de Bases.

Se trata de un régimen totalmente independiente de las instituciones de seguridad social y que puede configurarse institucionalmente no sólo en las modalidades que la propia Ley tipifica, sino, dada la amplitud de su redacción y espíritu que la anima, en cualquier clase de instituciones e incluso en los regímenes de empresa que no requieran aparato institucional alguno; es decir, que se deja en completa libertad a las empresas para que por cualquier procedimiento mejoren las prestaciones de la seguridad social de sus trabajadores, sin más condiciones que haber alcanzado por los mismos previamente el máximo de salarios de cotizaciones adicionales que en el régimen general se permitan.

También, por la teoría española (59), se formula esta definición:

«Las mutualidades de empresas son aquellas entidades cuyas prestaciones o beneficios no tienen que guardar relación alguna con los que otorga una determinada institución oficial, y se constituyen en virtud de lo dispuesto en una reglamentación de trabajo de empresa, o por una orden ministerial de

(57) ROMULADO SCHIAVO: «La reforma sanitaria e il mutualismo voluntario integrativo», en *I Problemi della Sicurezza Sociale*, número noviembre-diciembre 1979, páginas 621 y sigs.

(58) JUAN-EUGENIO BLANCO RODRÍGUEZ: «Las mejoras voluntarias y su contratación colectiva en la Ley de Bases de la Seguridad Social», en *Revista de Política Social*, número enero-marzo 1969, pág. 355.

(59) ANTONIO LORA VARO: «Mutualidades de empresa», en *Cuadernos de Previsión Laboral*, núm. 4, citado por *Revista de Derecho del Trabajo*, número enero-febrero 1954, pág. 20.

terminadas, donde existe el precepto relativo a la obligatoriedad de constitución, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia.

Para nuestro legislador (60) las Fundaciones Laborales se definen de la siguiente manera:

Las Fundaciones Laborales serán creadas en virtud de pacto o concepto entre las empresas y sus trabajadores. En él se estipulará la aportación de unas y otros y las normas sobre gobernación y administración. Dichos pactos tendrán el carácter y se celebrarán con las formalidades establecidas para los convenios colectivos sindicales.

Moderno publicista (61) formula esta definición, breve y precisa:

«Mutualismo es una asociación de ayuda y socorro recíproco para y entre los miembros de una organización, instaurada al efecto, sin propósito de lucro.»

Para reanudar el bosquejo de ideas foráneas más autorizadas al respecto, veamos (62) cómo se enjuicia el actual movimiento mutualista español:

En España se asiste a cierta fase de reajuste:

Existe la tendencia a distribuir la seguridad social a través de tres niveles:

— Uno, para las prestaciones básicas: salud, ayuda familiar y desempleo.

— Otro, dedicado a la actividad profesional: incapacidad de trabajo, invalidez, pensiones de vejez.

— Y un tercero, que incluye el régimen complementario facultativo.

Si el nivel a las prestaciones básicas indudablemente es de la competencia del Estado y deberá ser financiado con fondos públicos; los otros dos niveles serán confiados a instituciones que tengan una estructura mutualista, pero no se espera que los vínculos confesionales o políticos puedan ejercer una marcada influencia en la acción de las mutualidades en el futuro desarrollo económico y social de España.

En España la evolución social se caracteriza, especialmente, por el hecho de que el proceso de estatización de la seguridad social se ha detenido. Casi la totalidad de la población activa está sujeta al Régimen Obligatorio de la Seguridad Social que incluye una cobertura casi completa de los riesgos.

Sin embargo, como el financiamiento de este Régimen Obligatorio es cada vez más difícil, existe un clima favorable a una colaboración de entidades privadas en la administración de la seguridad social:

Las entidades privadas que ya actúan en el campo de la seguridad social

(60) Artículo 3.º del Decreto del Ministerio de Trabajo de 16 de marzo de 1961.

(61) MARTÍN FAJARDO CRIVILLERO: *Derecho de Seguridad Social*, pág. 26.

(62) K. FREIDE, en ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: *La función de la Mutualidad en el desarrollo económico y social en diversos países. Parte III: Análisis y prospectiva*, págs. 18 y 23.

como colaboradoras de ésta muestran una mayor economía y se adaptan mejor a las necesidades cambiantes, como es el caso de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y del numeroso grupo de mutualidades existentes en la Federación de Cataluña y Baleares que tienen, estas últimas, un convenio de colaboración asistencial con el órgano gestor, estatal, de la asistencia sanitaria.

A su vez la limitación estatal obligatoria tendrá que dar lugar a una seguridad social complementaria, para la que están especialmente preparadas las Mutualidades de Previsión Social. Por otra parte, se advierte una disminución en el número de mutualidades, fenómeno determinado por una política de fusión de pequeñas entidades para conseguir colectivos que abaraten la administración, permitan la mecanización administrativa y, sobre todo, fortalezcan su capacidad económica.

Otro conocido autor no español (63) hace el siguiente extracto del balance del mutualismo en el mundo del subdesarrollo:

En los países donde la acción social se encuentra concretada entre las manos del Gobierno, éste se opone a la libre iniciativa de los interesados, y no deja sitio a la acción mutualista; pero en las colonias de Africa y demás países anteriormente considerados, la acción mutualista desarrollada está bajo el impulso de organizaciones voluntarias. Ahí se ve, verdaderamente, la misión de las mutualidades.

Entre otros expertos españoles, Luis-Enrique de la Villa Gil y Manuel Alonso Olea hacen el siguiente balance del mutualismo libre con vigencia en España:

1. El movimiento mutualista libre se ha desarrollado con notable pujanza entre los funcionarios públicos.
2. La configuración de los colectivos de las mutualidades libres ha sido excesivamente particularista y no ha respondido siempre a razones estrictas de seguridad social.
3. Entre los trabajadores por cuenta ajena la importancia del movimiento mutualista libre ha sido mucho menor, hasta el punto de que puede considerarse globalmente irrelevante.

Para descender del ámbito doctrinal al mundo legislativo hispano, señalemos que nuestra legislación inicial se contiene en dos disposiciones:

— Ley de 6 de diciembre de 1941 estableciendo el Régimen de Montepíos y Mutualidades.

(63) OTTO SCHMIDT: «Desarrollo de la protección social en las regiones insuficientemente desarrolladas por la ayuda mutualista», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. marzo-abril 1954, pág. 402.

— Decreto de 26 de mayo de 1943 publicando el Reglamento para la aplicación de la citada Ley de 6 de diciembre de 1941.

De los hechos legislativos conviene destacar aquellos preceptos que son, a nuestros efectos, de mayor significación:

Podrán constituirse por los particulares y por toda clase de entidades y empresas, pero, en estos casos, la personalidad jurídica de la mutualidad o montepío habrá de ser totalmente independiente de aquéllas.

Se consideran mutualidades o montepíos voluntarios a las asociaciones que con aquella denominación o con cualquiera otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los que están expuestos mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras.

También será útil consignar las clases de socios que suelen establecer los Estatutos de las Mutualidades Profesionales:

- Honorarios.
- Protectores.
- Fundadores.
- De número.
- Pasivos.

Si debemos realizar una síntesis, aunque sólo sea de carácter telegráfico, de la prospección de las características sociológicas fundamentales del Mutualismo Profesional, analizado a lo largo del trabajo que ahora concluimos, a nuestro entender habrá que enmarcarlo en los parámetros o coordenadas del siguiente decálogo:

1. El Mutualismo Profesional tiene que ser fundado *espontáneamente*, con arreglo a principios de razón y de la experiencia, sin atisbos coactivos de los poderes ejecutivo y legislativo.

2. El Mutualismo Profesional, *voluntario en su origen y ontología*, requiere, no obstante, la obligatoriedad de afiliación de la totalidad de los empleados o asociados de la entidad que facultativa y espontáneamente promovió la Mutua Profesional, pues de otra manera, con opciones de voluntariedad en la cotización de sus socios a la entidad mutualista, esta correría muy grave riesgo en su motor económico y en el principio de solidaridad que ineludiblemente será médula y nervio del movimiento mutualista.

3. Otra característica de la Mutualidad Profesional es su *verticalidad*, en el sentido de que se organizan por ramas de la producción, por sectores, y que comprenden a empresarios y trabajadores de la respectiva área.

4. La Mutualidad Profesional *deberá cumplir funciones complementarias* respecto del sistema prestacional de los regímenes nacionales obligatorios de la seguridad social. Estos cubren unos mínimos, que pueden y deben ser facultativamente mejorables, cuantitativa y cualitativamente favorecidos, por medio de los movimientos mutualistas de las características de los que se vienen abogando en el presente trabajo.

5. Se debe evitar toda eventual fórmula múltiple gestora; es decir, que el mutualismo que sirve funciones de seguridad social complementaria siempre se organizará bajo el *principio de unidad* para la totalidad del colectivo o sector de su cobertura.

6. El *principio constitucional* es obvio que será constante insoslayable para el desarrollo de este movimiento mutualista, puesto que él mismo complementa la seguridad social básica de rigurosa exigencia en todas las constituciones, desde la de Weimar a la del Vaticano.

7. Asimismo serán exigencias inesquivables las denominadas, por nosotros, *solvencias actuariales, matemáticas y técnico-administrativas*.

8. Deberá observarse el *principio de integralidad*: protección de todas las contingencias e incluso de todas las situaciones sociales de esta índole.

9. *Principio de igualdad y juridicidad*: idéntico tratamiento para todas aquellas personas que se hallen en las mismas circunstancias, como resultado de necesidad natural y evidente de acción con la debida cohesión sistemática.

10. Por último, en el Mutualismo Profesional el papel del legislador debe limitarse *a regular, a reglamentar* el movimiento mutualista surgido en las condiciones indicadas en los párrafos precedentes.

Arthur-Cecil Pigou, creador de la teoría de la economía de bienestar, entendía que la economía de la adopción de medidas de política constituía, no mero ejercicio de política, sino verdadero y serio campo de estudio, en el

cuadro de la más estricta sociología empírica, en el preciso y riguroso ámbito objetivo del conocimiento, facilitando las mediciones de niveles que propicien la formación de índices sociológicos, indispensables para la idónea planificación del bienestar social de una moderna comunidad (64).

Hagamos una breve consideración final. Parece lógico que para dar credibilidad a los hoy tan en boga Fondos de Pensiones, promovidos por la propia Administración, ésta deberá cuidar mucho su política al respecto y no optar por resoluciones sobre expoliación de derechos adquiridos y consolidados, sin devolución de cuotas que fueron en su día pagadas obligatoriamente por los mutualistas de determinados colectivos, sin ajustarse al principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de los derechos individuales, resoluciones que contrarían cuanto preceptúa el artículo 9.3 de la vigente Constitución española, puesto que estas disposiciones ilegales y anticonstitucionales en nada estimularían la credibilidad en la indispensable seguridad jurídica en Estado de derecho, ni el fomento de los abogados Fondos de Pensiones.

GERMÁN PRIETO ESCUDERO

(64) Cfr. GERMÁN PRIETO ESCUDERO: «Los indicadores en la medición de niveles de bienestar social», en *Revista de Política Social*, núm. 133, enero-marzo 1982, páginas 109 y sigs.