

LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS SEGUROS SOCIALES

QUIÉN PUEDE APORTAR LOS RECURSOS

LOS recursos económicos de los Seguros sociales pueden tener un doble origen: proceder de los mismos elementos de la producción o correr a cargo de la comunidad nacional. Es difícil encontrar en la práctica un Estado que haya implantado su legislación basándose en un solo criterio. Aquí, como en toda cuestión científica, se demuestra la dificultad de aplicar criterios puros, sin concesiones a las teorías opuestas o, por lo menos, mixtas. Efectivamente, los recursos aportados exclusivamente por los sujetos privados presentan grandes dificultades, siendo dos las más importantes. En primer lugar, los cuantiosos gastos de una amplia política de previsión no pueden compaginarse con los beneficios, no limitados, pero sí inciertos, de las empresas: con menos razón pueden afectar a la estructura económica de las unidades de producción. Tampoco pueden compaginarse con los ingresos ciertos, pero limitados, de la clase trabajadora. En segundo lugar, razones de solidaridad nacional obligan a desechar un criterio tan limitado y egoísta. Las prestaciones han de ser eficaces para resolver las necesidades básicas y fundamentales de la vida, y sólo el esfuerzo de la colectividad es capaz de lograrlo (1). Desde el momento que la seguridad social se convierte en uno de los fines de la política estatal, debe el Estado velar por su buen funcionamiento, cooperan-

(1) C. MARTÍ BUFILL; *El Seguro social en Hispanoamérica*, Madrid, 1949, página 161.

do a su desarrollo con aportaciones económicas, con asignaciones presupuestarias (2).

Tampoco es aconsejable una política de Seguros sociales alimentada con sólo los fondos procedentes del Erario público. En este caso, el desarrollo e importancia de las prestaciones depende sólo indirectamente de la capacidad económica de los elementos de la producción, pues sólo viene reflejada en la mayor o menor cuantía de los impuestos que gravan dichos conceptos; y ello sin tener en cuenta que la cantidad recaudada puede estar influenciada por motivos ajenos a la importancia de la base contributiva, y derivados, principalmente, de la legislación y política presupuestaria vigentes. Pero el motivo fundamental es de orden psicológico; al desaparecer toda relación económica, en cuanto a los recursos económicos, entre el asegurado y el órgano asegurador, deja de existir, aunque sólo sea aparentemente, la idea de Seguro, por faltarle uno de sus elementos más caracterizados: la cotización y la intervención obrera, con el cual los interesados tienen la sensación de que son ellos los que realmente organizan, administran y sostienen una institución que les abriga de posibles contingencias (3); para el trabajador desaparece toda relación jurídica de Seguro, y se adentra en los dominios más humillantes, aunque también más venerables, de la Asistencia Pública (4). La falta de cotización aleja al obrero del ambiente de la previsión, fomenta el desconocimiento de sus derechos y debilita la fuerza de su exigibilidad cuando en justicia proceda (5).

(2) Refiriéndose a la obligación del Seguro, ha dicho SACHET que su imposición es hacer higiene social, que como la higiene sanitaria, acrecienta el bienestar de la Humanidad, y esta obra es obra del Estado (citado por C. GARCÍA OVIEDO, ob. cit., pág. 718).

(3) CARLOS G. POSADA, *Los Seguros sociales*, 3.^a edición, pág. 30.

(4) Una Ley del Seguro social para los obreros es una Ley obrera; una Ley de Asistencia es una Ley de pobres: está en plena zona de beneficencia (SEVERINO AZNAR, *Los Seguros sociales*, Madrid, 1947, pág. 15).

(5) Como dice JORDANA DE POZAS, *Características del Seguro Español de Enfermedad*, Madrid, 1944, pág. 7, el que, sin dar nada, recibe algo, se encuentra en una situación de inferioridad notoria. Puede parecer una gran ventaja; pero en el orden de la dignidad, en el orden de la moral, es un rebaja-

QUIÉN DEBE APORTAR LOS RECURSOS

Hemos visto que los recursos pueden tener un origen tripartito: Estado, patrono y obrero. Pero siendo distinta la naturaleza de cada uno de los Seguros sociales, los motivos históricos que han aconsejado su implantación y la finalidad que se persigue con cada uno de ellos, es lógico también que varíe el fundamento de cada una de las tres indicadas aportaciones.

Aportación de los patronos.—Con razón afirma Posada que la aportación patronal es la que menos se discute (6). Efectivamente, si nos remontamos al origen de los Seguros sociales veremos que se organizan económicamente con recursos de los empresarios, como continuación de otras formas de previsión anteriormente en vigor. Así, Alemania, precursora y avanzadilla de los Seguros sociales, marca la pauta en el célebre mensaje del emperador Guillermo II al Reichstag, en 17 de noviembre de 1881, y crea poco después un vasto plan que abarca los Seguros de enfermedad, accidentes del trabajo y vejez e invalidez, todos con aportación patronal.

En Inglaterra, la British Workmen's Compensation Act de 1897 (7) estableció la obligación de los patronos de pagar a sus trabajadores una pensión en caso de accidente de trabajo, dejándoles en libertad de establecer el correspondiente seguro; la campaña activa en pro de los Seguros sociales se había iniciado a fines de 1870, habiéndola comenzado un sacerdote: el Rv. William Lewery Blackley (8).

Independientemente de este origen, que podemos llamar consuetudinario o tradicional, son muchísimas las teorías que han pretendido

miento. El trabajador que aporta su cuota tiene además derecho a pedir intervención en la entidad que administra el Seguro y a exigir su buen funcionamiento.

(6) CARLOS G. POSADA, ob. cit., pág. 32.

(7) Citada por L. BELTRÁN FLÓREZ, *Los Seguros sociales*, Barcelona, 1945. página 35.

(8) KARL DE SCHWEINNITZ, *Inglaterra hacia la Seguridad social*, México. 1945. pág. 305.

fundamentar la aportación patronal en los recursos económicos de los Seguros sociales; casi tantas como autores han tratado la materia (9). No obstante, consideramos como más importantes las tres siguientes: salario diferido, riesgo profesional y principio de solidaridad.

La teoría de la aportación patronal como parte del salario es la más difundida (10). Parte de su división en dos porciones: una, que se entrega al trabajador para hacer frente a sus necesidades presentes, y otra, que se pone a disposición de una entidad aseguradora para resarcirle de las necesidades futuras. Claro que en este caso la cuota patronal sería completamente ficticia, pues al llevar consigo una reducción, presente o futura, del salario va en merma del trabajador, único que a largo plazo pagaría la cuota (11). Basándose en el concepto jurídico del trabajo, Perpiñá Rodríguez también refuta esta teoría. La noción del salario, retribución del trabajo prestado a otra persona, no tiene cabida en los Seguros sociales; con las prestaciones no se remunera trabajo, sino que se atiende a uno de los elementos contratantes en vicisitudes que le aportan del contrato de trabajo. Cuando el patrono abona la prima del Seguro, la entrega como impuesta, como carga, y no como retribución de un servicio que se le presta. Y el trabaja-

(9) G. BONILLA MARÍN (*Teoría del Seguro social*, México, 1945, pág. 67) además de las tradicionales a que nos hemos referido, cita las siguientes: insuficiencia de los salarios; atenciones de la empresa al denominado «capital humano»; consideración de la prima como parte del salario; disminución de los conflictos laborales, con el consiguiente beneficio para la empresa; colocar a las empresas de una misma industria en condiciones de igualdad en la concurrencia económica; mayor rendimiento de la mano de obra; hace desaparecer ciertos deberes morales del patrono hacia el trabajador.

(10) Los fines u objetivos que quieren conseguirse con esta compleja política de salarios son varios: elevar el nivel de vida de los trabajadores, diferenciar el salario según condiciones personales o familiares del trabajador y garantizar su futura situación económica (M. DE TORRES, *Teoría de la Política Social*, pág. 151).

(11) SEVERINO AZNAR, ob. cit., pág. 16; OWALD STEIN (*Funciones y organización del Seguro social*, Madrid, 1933, pág. 8) considera que la contribución de los patronos constituye un aumento indirecto de la remuneración, a no ser que se niegue a una subida de salario correspondiente al aumento de la productividad.

NOTAS

dor, cuando recibe la prestación obtiene un auxilio de la sociedad en trance en que no puede trabajar y percibir salario (12).

Otro grupo de autores amplía a todos los Seguros sociales la teoría del riesgo profesional, que ha tenido y tiene gran auge para fundamentar la responsabilidad por los accidentes de trabajo. Aplicada a este solo Seguro, Hernáinz Márquez la sintetiza con la frase tan conocida: siendo el empresario el mismo beneficiario económico del trabajo del operario, debe ser, por análogo motivo, el que soporte la carga económica que los accidentes llevan consigo (13). El mismo autor, relacionando el concepto de Seguro social con la relación laboral, íntimamente ligados, y considerándolo en parte como consecuencia indirecta, entiende que la exigibilidad de la cuota patronal es una consecuencia más de la teoría del riesgo profesional (14).

La profunda crisis que está sufriendo la teoría del riesgo profesional, aplicada a los accidentes de trabajo, demuestra lo peligroso de las doctrinas que intentan extenderla a los demás Seguros sociales. La primera quiebra del sistema la encontramos en la necesidad de crear un Fondo de Garantía para garantizar los casos de falta de Seguro patronal o insolvencia de la entidad aseguradora (15). De aquí nace ya la teoría de la seguridad social, que considera que los accidentes de trabajo deben ser soportados por la colectividad entera, mediante cuotas tripartitas: empresario, trabajador y Estado, en representación de la colectividad (16). Desde otro punto de vista ha criticado Alvarez

(12) A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, *La noción del salario en los Seguros sociales*, en «Rev. Esp. de Seguridad Social», núm. 1-2, 1947.

(13) M. HERNÁINZ MÁRQUEZ, *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid, 1945, pág. 15.

(14) M. HERNÁINZ MÁRQUEZ, *Tratado elemental de Derecho del Trabajo*, Madrid, 3.ª ed., pág. 557. Idéntica postura mantiene A. GALLART FOLCH (*Derecho español del Trabajo*, 1936, pág. 366), así como MARVÁ en su obra *Intervención del elemento patronal en la previsión de los obreros*, Madrid, 1917, página 12 (citado por G. GARCÍA OVIEDO, ob. cit., pág. 722).

(15) Según E. PÉREZ BOTIJA (*Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1948, página 242) de la concepción del Fondo de Garantía, supletorio del Seguro, a las nuevas teorías de la seguridad social no hay más que un paso.

(16) E. KROTOSCHIN, *Instituciones de Derecho del Trabajo*, tomo I, Buenos Aires, 1947, pág. 393.

la teoría del riesgo profesional, al estimar que el fundamento de la indemnización radica en el deber de asistencia que la sociedad contrae tácitamente con todos aquellos que se incapacitan para el cumplimiento de su fin inmediato, precisamente en el momento de cumplir con el deber que todo individuo tiene, a la vez, con la sociedad: el de aportar sus energías a la conservación y progreso de la misma (17).

Superior a esta teoría de la «socialización» consideramos la de la solidaridad, hasta cierto punto desarrollo de la de seguridad social, que, según hemos visto, empieza a imponerse en el Seguro de accidentes del trabajo. Fué ya expuesto por Lacombe (18), al expresar que hay entre el trabajador y el empresario una solidaridad, un vínculo espiritual, un engranaje que obliga a la empresa a derramar sobre el obrero una acción tutelar y a participar en el sostenimiento de las instituciones creadas en su favor. Pero esta fase de solidaridad profesional ha sido ya superada por la teoría del «deber general de protección», a la que se inclina Pérez Botija (19), y que defiende Schuman (20), al considerar que al contribuir el patrono no sólo para sus operarios, sino para todos, la institución «empresa» se subsuma en una superinstitución.

Aportación de los obreros.—La aportación de los obreros en los recursos económicos de los Seguros sociales también tiene un origen remoto. La misma idea reinante de responsabilidad en el riesgo acaecido induce al mismo interesado a considerarse parte activa en su reparación. Y así, tanto en el mutualismo de la previsión gremial como en el individualismo del Seguro mercantil, es el trabajador el primero en interesarse para que queden cubiertos sus infortunios laborales.

En la actualidad, constituídos los Seguros sociales como rama científica e independiente, y elaborados sus principios doctrinales, nadie pone en duda la contribución obrera, si bien se fundamente ora en principios económicos, ora en psicológicos (21).

(17) J. ALVAREZ, *Derecho obrero*, Madrid, 1933, pág. 133.

(18) Citado por C. GARCÍA OVIEDO, ob. cit., pág. 721.

(19) E. PÉREZ BOTIJA, ob. cit., pág. 468, nota 48.

(20) Citado por C. GARCÍA OVIEDO, ob. cit., pág. 722.

(21) E. PÉREZ BOTIJA (ob. cit., pág. 468, nota 49), admite también una finalidad político-social para estimular su interés por el seguro.

NOTAS

Desde un punto de vista económico no hay que olvidar que el trabajador es el beneficiario del Seguro. Su cuota es la contrapartida de las prestaciones, y si tiene reconocido un derecho a las mismas, es lógico que contribuya a su mantenimiento. Incluso es conveniente corresponder con aportaciones en aquellos períodos en que se tiene necesidad de recibir beneficios, lo cual tiende a reducir la pasividad característica del socorrido por la beneficencia (22). Pero si consideramos la colectividad obrera, tenemos otra ventaja de los Seguros sociales y, por tanto, otro motivo que justifica la cotización del trabajador: tienden a seleccionar la utilización de las capacidades de trabajo al garantizar el factor económico a quien se encuentra en inferioridad física por las contingencias del trabajo o por el transcurso de los años; en una palabra: seleccionan el mercado de trabajo y garantizan su medio de vida a los no admitidos (23).

Los motivos psicológicos también son dignos de atención. Tal como hemos indicado anteriormente, es fundamental que la masa obrera comulgue en la idea de exigibilidad jurídica, intervenga en la gestión y desarrollo de los Seguros, vele por su perfeccionamiento; es decir: que se considere como cosa suya lo que para su beneficio se ha creado. Y nada mejor para lograr su convencimiento que darle participación en los costos que la política social ocasiona.

Aportación del Estado.—También la aportación del Estado en las cargas de los Seguros sociales tiene diversos fundamentos. En primer lugar se justifica por el hecho de comprender a gran número de obras asistenciales que antes corrían a su cargo; ahora, al incluirse en la institución de los Seguros, es lógico sean subvencionadas con los mismos fondos que antaño servían para su mantenimiento. Si antes, en los regímenes voluntarios de libertad subsidiada, había aportaciones oficiales como estímulo a la iniciativa privada, con más razón deben existir cuando dicho régimen se convierte en obligatorio, extendiéndose a capas sociales que muchas veces no podían asegurarse por falta de recursos económicos. Para otros (24), la contribución estatal se

(22) J. MALLART CUTÓ, *El mundo económicosocial que nace*, pág. 149.

(23) OSWALD STEIN, ob. cit., pág. 7.

(24) M. HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, *Tratado...*, pág. 557.

justifica por el hecho de intervenir en la administración de los Seguros sociales. También se fundamenta en la imposibilidad para los trabajadores de sufragar los cuantiosos desembolsos que requiere una amplia política social; claro que si aceptáramos esta aportación caritativa nos encontraríamos enfrentados con un sistema que tendría ciertos atisbos asistenciales: sería un sistema mixto de Seguro y Beneficencia.

No obstante, el verdadero fundamento de la aportación estatal lo encontramos en su función de tutela y representación de la colectividad. Los infortunios laborales influyen en toda sociedad; el hogar sin recursos, la enfermedad no atendida, el viejo abandonado, son hechos que trascienden del hogar afectado, crean un malestar general y adquieren un matiz público. La colectividad, por tanto, debe intervenir, debe velar por el exterminio del virus perturbador; se hacen necesarias medidas de higiene industrial.

Y el representante de la colectividad, fiel intérprete de sus necesidades, incluye dentro de sus fines de acción la política de Seguros sociales. Vemos, pues, que la colaboración del Poder Público no es otra cosa que el cumplimiento de un deber: la destrucción de la indigencia; es decir, que cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, debe tener suficientes ingresos para su subsistencia, tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar (25).

PROPORCIÓN CONTRIBUTIVA

La aportación tripartita, que la consideramos imprescindible cuando se estudian los Seguros sociales como un todo unitario, no ha tenido idéntico desarrollo práctico en las medidas legislativas que progresivamente se han promulgado. Razones históricas, políticas y so-

(25) W. BEVERIDGE, *Bases de la Seguridad Social*, México, 1946, pág. 52. En los últimos proyectos se relaciona todo el problema económico-financiero de la Seguridad Social con la renta total del Estado (J. GASCÓN Y MARÍN, *Los planes de Seguridad Social*, Madrid, 1944, pág. 71). Para S. AZNAR (ob. cit., página, 17, nota 3) la prestación del Estado se funda en una aportación previa del asegurado: la de su trabajo.

ciales han dado lugar a la implantación de criterios distintos. Fundamentalmente, por motivos históricos, y, basándose en la teoría del riesgo profesional, se ha considerado que tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesionales son infortunios derivados de la industria; es lógico, pues, que los gastos ocasionados por los Seguros sociales correspondientes corran a cargo de la Empresa. Si la política demográfica del Estado tiende hacia la superpoblación, es natural que sea fomentada mediante el acicate de premios a la natalidad y subsidios al aumento de familia. Una amplia política sanitaria dará lugar a la creación de instalaciones para la prevención y reparación de enfermedades, así como Centros de Maternología. Finalmente, la política social, y muchos veces demagógica, de los Gobiernos ante el binomio patrono-obrero da lugar a directrices y orientaciones que, aun sólo por el hecho de ser nefastas para el progreso social, son dignas de cita y meditación.

Es completamente imposible dar unas normas de carácter general sobre la proporción en que uno de los elementos deben contribuir a las cargas de los Seguros sociales. Haciendo hincapié sobre la distinción entre Seguros sociales y profesionales, podemos comprobar que en casi todas las legislaciones estos últimos corren a cargo exclusivo del empresario, basándose en principio tan materialista como es el del riesgo profesional (26).

(26) La misma Conferencia Internacional de Trabajo, en su XXVI reunión (Filadelfia, 1944), estableció diversos principios generales, entre ellos el de que «los patronos tendrán a su cargo exclusivo el Seguro de Accidentes». No obstante, algunas legislaciones, aunque en forma muy tímida, admiten una contribución estatal. En Suiza, la Confederación presta apoyo financiero a la Caja Nacional del Seguro de Accidentes mediante el reembolso de la cuarta parte de los gastos de administración y la creación de fondos de circulación y de reserva. En Gran Bretaña, por Ley de 26 de julio de 1946, el Tesoro contribuye con subvenciones anuales equivalentes a la sexta parte de los gastos. En Dinamarca, si los ingresos del Seguro son inferiores a un límite fijado por la Ley, el Estado abona las tres cuartas partes de la prima. En Noruega, el Estado sufraga los gastos de administración. (Los estudios sobre Derecho comparado pueden ampliarse en la serie de trabajos que periódicamente publica SARA AZNAR GERNER en la «Revista de Seguridad Social».)

Es también digno de mención el caso de Holanda al considerar como pro-

NOTAS

Los demás Seguros corren a cargo, generalmente, de aportaciones tripartitas, con proporciones completamente variables, si bien se tiende hacia una mayor aportación patronal, en beneficio de la contribución obrera (27).

NARCISO AMER

fesionales los «riesgos» de familia, pues en su Ley de 23 de diciembre de 1939 estableció que las cuotas de los Subsidios Familiares corran a cargo exclusivo de los patronos. Consideramos que las directrices y sostenimiento de la política demográfica deben ser vindicados enérgicamente por el Estado.

(27) En España, y según el Decreto de 29 de diciembre de 1948, tenemos la siguiente proporción: en el Seguro de Enfermedad la cuota patronal es el duplo de la obrera (6 por 100 y 3 por 100, respectivamente); para el Seguro de Vejez e Invalidez contribuyen con el 75 y el 25 por 100 (3 y 1 por 100), mientras que el Subsidio Familiar se eleva al 80 y 20 por 100 (4 y 1 por 100). En todos estos Seguros el Estado contribuye con diversas subvenciones que resultan insignificantes si las comparamos con el coste total.



JURISPRUDENCIA

