

TENDENCIAS Y DIRECTRICES DE LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL SEGUN LA LEY DE BASES DE 28 DE DICIEMBRE DE 1963

SUMARIO :

1. *Sentido unitario de la gestión*: Consideración conjunta de las contingencias. Unidad y pluralidad de órganos. Innovaciones: Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes del Trabajo; funciones. Unificación de regímenes superpuestos: Seguro de Vejez y Pensiones de Jubilación; Enfermedad y Larga Enfermedad; Subsidio Familiar y Plus Familiar; Resumen.—2. *Criterios y procedimientos de máxima eficacia*: Afiliación única. Cotización unificada. Control unitario de la recaudación.—3. *Supresión del lucro mercantil*: Introducción. Antiguas doctrinas. Postura de la Ley de Bases. Derecho comparado.—4. *Participación real y efectiva de los trabajadores y empresarios*: Postura actual del mundo del trabajo. Su expresión en la Ley. Ventajas del sistema. Justificación de la participación obrera y la de los empresarios. Proporción en la representación.—5. *Colaboración de la Organización Sindical y de las Empresas*: Fundamentos. Funciones de las Empresas.—6. *Conclusión*: Principio de subsidiaridad. Iniciativa privada. Tarea comunitaria del cuerpo social.

La gestión de la Seguridad Social en la Ley de Bases recientemente aprobada por las Cortes, constituye uno de los capítulos en el que se centran las líneas más fundamentales de la reforma. Considerando que la gestión es siempre la que hace actuar todo el dispositivo necesario para que la política de Seguridad Social cumpla sus fines, la Ley ha concedido a esta materia gran importancia.

Los puntos básicos sobre los que queda articulada y ordenada la gestión, son los siguientes: 1) Sentido unitario. 2) Criterios y procedimientos de máxima eficacia. 3) Supresión del lucro mercantil. 4) Participación real y efectiva de los trabajadores y empresarios; y 5) Colaboración de la Organización Sindical y de las empresas.

Vamos a analizar, por separado, cada uno de estos puntos.

1. SENTIDO UNITARIO DE LA GESTIÓN

El profesor Venturi, catedrático de la Universidad de Milán, considera que no es posible crear el sentimiento de seguridad social en una población si no es garantizando la más eficaz y recta administración de aquella mediante su adecuada estructuración orgánica y funcional.

Altmeyer estima esencial para la vida democrática de una nación un amplio y «unificado» régimen de Seguridad Social.

Paul Durand dice que la organización administrativa de la Seguridad Social obliga a conciliar exigencias contradictorias y a realizar un equilibrio entre la unidad necesaria y la flexibilidad deseable.

En todos los tratadistas de la Seguridad Social se manifiesta, en suma, la idea del sentido unitario en la gestión.

Veamos las medidas que al respecto se contienen en la Ley de Bases.

La primera manifestación del principio a que nos estamos refiriendo se halla en la conjunta consideración de las situaciones y contingencias protegidas, que en el régimen anterior eran tratadas de modo muy desigual, sobre todo en lo tocante a cuantía y duración de las prestaciones. Tratamiento a todas luces injustificado, pues si las causas productoras de la incapacidad laboral son distintas (enfermedad común, accidente de trabajo, enfermedad profesional, etcétera), los efectos, que son los que el órgano gestor ha de tratar de paliar y corregir, son siempre los mismos: imposibilidad de trabajar y pérdida consiguiente de la retribución (1). Por eso la Ley de Bases acaba con dicha discriminación, sometiendo dichas contingencias a una ordenación unitaria, al estructurarla sobre la base de conceder una prestación económica consistente «en un tanto por ciento que sobre las bases de cotización se fijará con carácter unitario» (Base VII, 30, a) y por un «período de dieciocho meses, prorrogables en su caso por otros seis» (Base VII, 30, b), 2.º párrafo).

Hay quienes han considerado que la ordenación unitaria de las situaciones protegidas exigía paralelamente la actuación y existencia de un sólo órgano gestor. Dicha postura, a nuestro modesto entender, no es acertada y carece de fundamento.

No es acertada, porque la consideración conjunta y unitaria de las situaciones se da o no independientemente de la existencia de uno o varios órganos gestores. Así, en el régimen anterior no se habría dado aún en el supuesto de admitir un solo órgano, y en el de la Ley de Bases tiene plena manifestación a pesar de existir más de uno.

Carece, por otra parte, de fundamento, ya que constituir una entidad ges-

(1) Se cae en el contrasentido de pensar que los riesgos son los que determinan el infortunio del trabajador cuando sólo son su causa, y a los efectos prácticos no existe sino un riesgo genérico y social, que es la falta de salario. (Conferencia del Director General de Previsión, CABELLO DE ALBA, ante la Asociación para el Progreso de la Dirección.)

La Ley no mira a los riesgos, sino a los siniestros, a las situaciones que derivan de los riesgos, cualesquiera que sean sus causas. (Conferencia pronunciada por el Director General de Empleo, ALONSO OLEA, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.)

tora única para las distintas situaciones y contingencias supondría crear un ente gigantesco o *leviathan* de la Seguridad Social, monstruo de cabeza y extremidades desproporcionadamente inútiles en relación con el contenido humano y racional de la política de gestión de la Seguridad Social (2).

Además, el problema de la unidad o pluralidad de los órganos de gestión ha sido ya muy debatido, tanto en la doctrina como en las legislaciones de Derecho comparado, pudiendo afirmarse que la evolución histórica al respecto ha seguido la trayectoria siguiente: De la diversidad y multiplicidad de órganos, carentes de acción y sentido unitario, coincidentes a veces sobre un mismo riesgo y circunscripción territorial, a sistemas con pocos y contados órganos gestores dotados de un gran sentido unitario. No se ha creado hasta la fecha el órgano único que coja en sus manos todo el juego de prestaciones y todos los servicios conexos, máxime si se ha de actuar sobre una gran masa de asegurados y beneficiarios.

Tal es el caso de Francia e Italia, países con situación muy similar a la nuestra y que han reorganizado recientemente sus estructuras sobre la base de una mayor unidad, coordinación, racionalidad y eficacia, pero sin prescindir de aquellos organismos cuya existencia y función consideraron imprescindibles, camino seguido también por los legisladores españoles en la Ley de Bases recientemente promulgada, por lo que la reforma se puede calificar de sabia, prudente y muy atinada.

Ni órgano gestor único ni tantos como situaciones o contingencias a cubrir, solución ésta última propugnada por otros, sino conservación del esquema actual, exigido, además, por ciertos e ineludibles condicionamientos (3), otorgándole el sentido de unidad tantas veces repetido; y división del campo de gestión en parcelas que se distribuyen entre los actuales órganos gestores que no persiguen fin de lucro, de modo que ninguno coincida sobre la misma, evitando así las duplicidades, entrecruzamientos y fricciones (4).

Se prevé, no obstante, una variante respecto de la situación anterior, una novedad, la creación del Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Acci-

(2) Un órgano gestor único, monolítico, en el supuesto de que sea gobernable, tiene la desventaja del alejamiento de los asegurados, de la falta de popularidad que inevitablemente tiende a reflejarse sobre la realidad que se está gestionando, en esta imputación tan humana de los defectos de las personas y de las instituciones a los sistemas que unas y otras están administrando. (ALONSO OLEA, conferencia antes citada.)

(3) Razones de orden técnico y político aconsejan la conveniencia de que subsistan con los reajustes que se consideren necesarios diversos organismos y entidades. (Exposición de motivos de la Ley, núm. 3, párrafo segundo.)

(4) Base XVII, 70. La competencia de cada una de las entidades gestoras se determinará oportunamente por el Ministerio de Trabajo en forma que se evite su concurrencia sobre un mismo régimen o situación de los integrados en la Seguridad Social.

dentes del Trabajo, que actuaría en la parcela de accidentes con el mismo sentido armónico y unitario que caracteriza a la reforma, «asumiendo las funciones que se le encomienden, refundiendo competencias y organismos dispares» (alusión al Fondo compensador y de garantía, reaseguro, etc.) y «coordinando su actuación con él todas las entidades que actúen en el régimen de Accidentes del Trabajo».

Dicho Instituto, aparte las misiones unificadas de gestión a las que se ha hecho referencia, tendrá a su cargo la política de prevención de accidentes y la recuperación y rehabilitación de inválidos. Hasta ahora el Seguro de Accidentes del Trabajo se limitaba fundamental y casi exclusivamente a la reparación económica del daño sufrido, pero esto no basta, y de ahí las nuevas metas perseguidas en la reforma de evitar por todos los medios, en primer lugar, el daño, y si éste inevitablemente se produce no reducir la acción de la Seguridad Social simplemente a repararlo económicamente. Para lograr el primer objetivo se traza una oportuna y eficaz política a escala nacional de prevención de accidentes, y en el segundo aspecto, aparte de la indemnización económica que se otorgue, la Seguridad Social pondrá en juego todos los recursos que la ciencia ofrezca «para hacer del inválido un hombre capaz para ganarse la vida por sí mismo, para realizar un trabajo y para obtener un salario» (5). Solución requerida, «tanto desde el punto de vista humano e individual, devolviendo al inválido la conciencia de su dignidad personal y de su utilidad social, cuanto desde el punto de vista estrictamente económico, al hacer posible su reincorporación al proceso productivo» (6). Cuestión esta última de gran importancia, ya que los daños producidos a la economía nacional por la cifra de accidentes anuales que pasa del millón son muy considerables, pues como dijo Cabello de Alba en la conferencia antes citada, hay que tener en cuenta no sólo el costo directo representado por las indemnizaciones económicas y asistencia sanitaria, sino el indirecto basado en las jornadas de trabajo perdidas, entorpecimiento de la producción en cadena, etc., que los expertos valoran en cuatro veces el coste directo.

La gestión encomendada al Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes del Trabajo, es, pues, de gran trascendencia, viniendo a llenar un gran vacío en el campo de la Seguridad Social española.

Volviendo al sentido unitario de la gestión, encontramos nuevas manifestaciones al evitarse la superposición y duplicidad de actuación de los órganos gestores sobre unas mismas contingencias y unas mismas personas. Así sucede en el régimen de Vejez, donde se establece una pensión de jubilación úni-

(5) Discurso del Ministro de Trabajo ante las Cortes Españolas en defensa de la Ley.

(6) Exposición de motivos, núm. 9.

ca (7), a diferencia de los dos existentes anteriormente y gestionados por distintos órganos: Seguro de Vejez, fijo en su cuantía, por el Instituto Nacional de Previsión, y pensión de jubilación, proporcional a las bases de cotización, por las Mutualidades laborales. Y en el terreno de la enfermedad, donde se implanta un régimen de asistencia sanitaria conjunto, mientras en el anterior coexistían una prestación de enfermedad gestionada por el Instituto Nacional de Previsión y otra de larga enfermedad a cargo de las Mutualidades laborales. Evidentemente, «esta falta de sentido producía no sólo un malestar racional al estudioso, sino una desorientación concreta al trabajador que lo padecía, creando en él confusión e irritación» (8).

Otra reforma de tendencia unificadora es la realizada en el campo de las prestaciones familiares, dando a esta materia el tratamiento que requiere, al considerarla como una contingencia que debe indemnizarse en función de la verdadera situación familiar, sin que entren en juego otros factores extraños a la misma como hasta ahora lo venían haciendo (actividad a la que se pertenece, empresa en donde se trabaja, importe de las nóminas, composición de las plantillas, etc.), y terminándose así con una dualidad de regímenes que consistía en un Subsidio Familiar, de igual cuantía para todos según el número de hijos, y en un Plus Familiar, con prestaciones absolutamente diferenciadas en virtud de las causas antes señaladas.

Se llega también a la conjunta consideración de las situaciones de invalidez, cualquiera que sea la causa que la determine (Base VII, 30, b), párrafo segundo, y Base VIII), tendiéndose, en suma, a la racionalización del sistema, eliminando los defectos relativos a la duplicidad de gestión y superposición de situaciones protegidas, simplificando el esfuerzo y el gasto y acabando con las molestias administrativas que el régimen anterior ofrecía para las empresas, asegurados y beneficiarios.

(7) Existirá una sola pensión de cuantía proporcional a la base de cotización, es decir, de la base reguladora de prestaciones que se señale, y satisfecha por un sólo órgano gestor, pero compuesta de dos elementos: un mínimo de carácter nacional, uniforme y general para todos los asegurados, cualquiera que sea su actividad, y un segundo elemento, diferencial, según las posibilidades financieras y composición demográfica de las mutualidades respectivas.

(8) CABELLO DE ALBA: Conferencia antes citada.

2. CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS DE MÁXIMA EFICACIA (9)

De cuanto llevamos dicho anteriormente, se infiere que la gestión en la nueva Ley se somete a criterios y procedimientos de máxima eficacia. Así lo implican la atribución de parcelas concretas de la Seguridad Social a determinados órganos gestores, sin que actúen simultáneamente sobre una misma; la coordinación de sus actividades en orden a la utilización de instalaciones sanitarias, conciertos, colaboraciones y percepción unificada de prestaciones; la fusión de los regímenes superpuestos, tales como Seguro de Vejez y pensiones de Jubilación, Enfermedad y Larga Enfermedad, Subsidio Familiar y Plus Familiar; el tratamiento unitario de las situaciones de invalidez; la supresión de determinados requisitos para la percepción de los auxilios médicos o económicos, etc.

Otras medidas conducen también a la obtención de los resultados señalados, como son la afiliación única para toda la vida del asegurado (Base IV, 13), la cotización unificada para todo el ámbito de cobertura (Base XIII, 57), la sencillez en la determinación de la base de cotización, por tarifas, de acuerdo con las categorías profesionales (Base XIII, 58) y el control unificado de la recaudación (Base XIV, 61, 3.º).

Vamos a analizar someramente cada uno de estos puntos.

La afiliación única para toda la vida del asegurado simplifica extraordinariamente el mecanismo de la gestión, implica una mayor seguridad y garantía para los beneficiarios en orden a la percepción de prestaciones y evita fraudes y duplicidades innecesarias. Se configura la afiliación en la Ley de Bases como presupuesto indispensable para la concesión de los beneficios y al mismo tiempo como marco dentro del cual se producen las variaciones correspondientes por cambios en la actividad profesional una vez iniciada ésta, y que dan lugar a las correspondientes altas y bajas. Puede existir, en consecuencia, afiliación sin estar dado de alta en la Seguridad Social, pero no puede existir el alta o la baja sin la previa afiliación.

La cotización unificada para todo el ámbito de cobertura es otra de las medidas de la Ley que supone una innovación muy interesante y de gran eficacia con relación a la legislación anterior. En efecto, el Decreto 56/1963, de

(9) Base I, 4. La ordenación de la Seguridad Social se ajustará a criterios y procedimientos de máxima eficacia dentro de una coordinación técnica de los servicios para conseguir el puntual cumplimiento, tanto de las funciones que tengan a su cargo las instituciones de la Seguridad Social como de las que realicen las empresas, la Organización Sindical y las entidades que participen o colaboren en la gestión de la Seguridad Social.

17 de enero, al establecer la cotización sobre bases tarifadas, desterrando el complicado criterio del salario cotizable, dio un gran paso en este orden de cosas, pero quedaban aún fuera el régimen de Accidentes de Trabajo y la Ayuda Familiar. En la Ley de Bases se configuran dichos regímenes como verdadera Seguridad Social, siendo también de aplicación a ellos las bases tarifadas. Tipo de cotización único para todo el ámbito de cobertura, es decir, para las distintas situaciones y contingencias (Vejez, Enfermedad, Ayuda Familiar, etcétera) y bases de cotización únicas y sencillas, las de la Tarifa, de acuerdo con las categorías profesionales. Hay, no obstante, dos excepciones a este principio general, que se hallan justificadas. Del lado de la cotización queda, de momento, al margen del tipo unificado el régimen de Accidentes, que seguirá con sus tarifas de primas, las vigentes o ligeramente reformadas. Y por lo que respecta a las prestaciones, todas girarán sobre las bases tarifadas, excepto en los casos de incapacidad absoluta y gran invalidez, en que se tendrán en cuenta los salarios reales, dadas las circunstancias que concurren y la necesidad absoluta en dichos casos de adecuar la prestación económica, lo máximo posible, a las situaciones económicas anteriores realmente disfrutadas.

Por lo que respecta al control unificado de la recaudación, era necesario implantarlo en los tiempos actuales, sometiéndolo a procedimientos adecuados de racionalización y mecanización. De este modo se termina con las enojosas situaciones del sistema anterior, donde cada órgano gestor actuaba con independencia en la vía ejecutiva.

Por todo lo expuesto se ve que la gestión se simplifica extraordinariamente, haciendo más sencillo el trabajo para las empresas y reduciendo, consecuentemente, sus molestias, gastos e incomodidades.

3. SUPRESIÓN DEL LUCRO MERCANTIL

La incompatibilidad del lucro mercantil con la gestión de la Seguridad Social es una cuestión que en el terreno doctrinal no ofrece ninguna duda en nuestros días, aceptándose siempre como punto de partida en el terreno *de lege ferenda*.

Ya en el año 1944 la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia, que desarrolló el quinto principio de la Carta del Atlántico, señalaba como una de las bases de la gestión de la Seguridad Social la ausencia de finalidad lucrativa, principio que se ha repetido posteriormente en otras reuniones convocadas por la Oficina Internacional del Trabajo y por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, celebradas en diversos países.

En realidad, esta idea ha tenido plena aplicación en la gestión de casi todos

los Seguros Sociales. La excepción la ha constituido el Seguro de Accidentes de Trabajo, tendencia que se ha manifestado en varias naciones y entre ellas la nuestra, y que acaso haya tenido sus fundamentos jurídicos e incluso históricos, inaplicables totalmente en la actualidad, dados los principios en que se apoya la Seguridad Social.

En efecto, por lo que respecta a los fundamentos jurídicos, al considerarse el accidente de trabajo incluido en el campo de los derechos y obligaciones bilaterales que nacen del contrato de trabajo determinaba una responsabilidad contractual en el empresario, cuyo contenido económico era perfectamente asegurable, pudiendo llevarse a cabo en cualquier Compañía de Seguros de carácter privado. Las disposiciones emanadas del Poder legislativo que posteriormente declararon obligatorio dicho aseguramiento, sancionando a los infractores, no alteraba la anterior configuración jurídica. De ahí las polémicas que se suscitaron sobre este Seguro en orden a su consideración como social, y de ahí que las Compañías privadas de carácter mercantil y con ánimo de lucro actuaran en la gestión del mismo, habiendo cumplido históricamente un cometido que les era perfectamente lícito.

Pero en la actualidad se produjo un giro radical en cuanto atañe a los principios y fundamentos. Según la Ley de Bases, el accidente de trabajo es una contingencia más que afecta a la vida laboral del trabajador, privándole de su trabajo y de sus ingresos, contingencia que entrando en juego el dispositivo de la Seguridad Social, se procura remediar al igual que otras (enfermedad, desempleo, etc.) (10). Quedan totalmente relegadas al olvido la doctrina de la culpa de la responsabilidad contractual, del riesgo profesional y cualesquiera otras que han tratado de fundamentar la indemnización del accidente de trabajo. La comunidad, y el Estado en su representación, ha de atender y suplir a través de la Seguridad Social las deficiencias de sus individuos y especialmente las de aquellos que dedican su vida al trabajo, cualesquiera que sean las causas que provoquen dichas deficiencias. Según esta concepción, el accidente cae de lleno dentro de la Seguridad Social, y si en su gestión es inadmisibles el ánimo de lucro, es lógico que al reestructurar el sistema en el año 1963, a base de los principios citados, se excluya de dicha gestión a las entidades que persiguen fin de lucro (11).

A mayor abundamiento, considerando que el Estado contribuye a sufragar los gastos de la Seguridad Social y que las cotizaciones han de destinarse ínte-

(10) Las situaciones se entienden *unívocamente*, sin que circunstancias de lugar o de tiempo determinen variaciones que se reflejen en la desigualdad de prestaciones, como venía ocurriendo hasta ahora. Exposición de motivos, núm. 6.

(11) Un Seguro Social y obligatorio no puede ser hoy fuente de beneficios mercantiles para nadie. ALONSO OLEA: Conferencia citada.

gramente a la cobertura de las prestaciones o a su garantía, es un contrasentido la desviación de parte de estos recursos para satisfacer determinados dividendos (12).

La incompatibilidad del lucro en la gestión es aceptada por todos los países que han ordenado o reorganizado recientemente sus regímenes de Seguridad Social. Los del Mercado Común, Inglaterra, Rusia, Austria, Noruega, Polonia, etcétera, y otros tantos de los Continentes africano y americano han desterrado el lucro mercantil en la gestión del Seguro de Accidentes del Trabajo.

4. PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE LOS TRABAJADORES Y EMPRESARIOS

Como ha declarado Karl Mannheim, el sistema de trabajo, centrado primariamente en el beneficio y la ganancia monetaria, se encuentra en un proceso de desintegración. Las masas aspiran a un nivel de vida estable, pero también quieren gozar, sobre todo, del sentido de su utilidad e importancia como miembros de la comunidad y del derecho a comprender el sentido de su obra y el de la sociedad en que viven (13). He aquí una gran verdad que se halla plenamente recogida en la Ley de Bases de la Seguridad Social, al establecerse y garantizarse la participación real y efectiva de los trabajadores en la gestión (Base I, 3, y Base XVII, 65).

Se trata, además, de un principio admitido en todas las legislaciones de Derecho comparado, y que ofrece grandes ventajas, ya que permite a los beneficiarios intervenir en la buena marcha de la gestión, impedir las negligencias de tipo administrativo, asumir responsabilidades, tener ocasión de tomar iniciativas, conocer las cuentas de orden contable y financiero, etc. La participación de los trabajadores en la gestión constituye, a decir de Paul Durand, un precioso instrumento de educación social. La formación de una *élite* obrera, habituada a los problemas de administración y de gestión financiera, investida

(12) Un Seguro Social supone de suyo una contradicción con el principio determinante de la actividad mercantil, en el que la lícita reducción de los costos choca inevitablemente con la justa amplitud de las concesiones. Las cuotas deben ir íntegramente a la cobertura de las prestaciones en cuya virtud se establecen y, de otro lado, se concilia mal que una parte de ellas salga de la propia frontera que las delimita para atender aplicaciones distintas que las mermen cuando a la vez se pide, por vía solidaria del Presupuesto del Estado, al esfuerzo común de todos los españoles el sacrificio adicional de sus entregas. Discurso del Ministro de Trabajo, antes citado.

(13) En su discurso ante las Cortes dijo el Ministro: «Sostenemos que la plenitud de nuestras estructuras político-sociales exige promover la participación del pueblo en la responsabilidad y en la gestión de cuanto le afecta. Y la Seguridad Social le afecta en los supuestos más humanos y sensibles de su existencia.

de poderes de decisión, y dotada de sentido de responsabilidad, es necesaria para el advenimiento de una democracia social.

No olvidemos que con la aceptación del principio representativo se sanciona una experiencia realmente aleccionadora, cual es la actuación tan responsable como eficaz de los representantes electivos sindicales a través de los órganos rectores del Mutualismo laboral, lo que ha movido al legislador a considerar dicho principio como otro de los básicos del régimen, extendiéndolo sin reservas a todos los órganos gestores y configurando así sus órganos de gobierno como órganos vivos de proyección descentralizadora que, nutridos de la savia representativa de la Organización Sindical, asumirán una intervención auténtica, directa y decisiva en la vida de las instituciones.

La participación obrera en la gestión se halla justificada, a mayor abundamiento, entre otras, por las siguientes razones: 1) Sus cotizaciones constituyen un salario diferido que el obrero hubiera podido disponer. 2) Al ser beneficiarios de la Seguridad Social tienen un interés personal en la gestión recta y ordenada y en su estabilidad financiera; y 3) Son los que mejor conocen su propio medio social, pudiendo, por tanto, proporcionar una información muy estimable a los órganos gestores en la administración de las prestaciones.

La Ley de Bases establece también la participación de los empresarios, que encuentra su fundamento en varios motivos, ya que contribuyen a la financiación del sistema y tienen que cumplir determinadas obligaciones que la legislación les impone, aparte de que su sentido de hombres de empresa puede contribuir en gran manera a una administración eficaz.

En cuanto a la proporción de la representación de los grupos citados en los órganos gestores están acordes tanto la doctrina como las legislaciones positivas, en el sentido de otorgar mayor participación a los trabajadores, ya que poseen la doble condición de cotizantes (14) y de beneficiarios. Principio que ha sido reflejado en la Ley respecto de las Mutualidades laborales (Base XVII, 75, párrafo 2.º), y es de esperar se aplique también a los restantes órganos gestores, a diferencia de la legislación anterior, en donde la representación se manifestaba de modo desigual, según las entidades de que se tratase, no existiendo en algunos casos (Accidentes). Ahora parece se consagrará de modo uniforme para todas las entidades gestoras (15).

(14) La condición de cotizantes les afecta a su vez por partida doble. De una manera directa, en virtud de los descuentos operados sobre los salarios o bases de cotización e indirectamente como consumidores fundamentalmente de artículos de primera necesidad, en los que se opera con gran facilidad la traslación de las cuotas, por tratarse de productos de demanda inelástica.

(15) «La extensión sin reservas del principio representativo al Instituto Nacional de Previsión y demás entidades gestoras de la Seguridad Social». Discurso del Ministro citado.

5. COLABORACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y DE LAS EMPRESAS

La Organización Sindical, cauce representativo de empresarios y trabajadores, es un canal fecundo de información y cooperación en toda labor y acción administrativa. Lógico es que en materia tan importante y delicada como la Seguridad Social se establezcan en la Ley de Bases su colaboración (Base I, 4; Base XVII, 69, párrafo 2.º), que particularmente puede ser muy eficaz en los regímenes especiales, sobre todo en el agrario y en el de los trabajadores del mar, dadas las dificultades inherentes a su estructura.

Otra colaboración que se subraya también de manera singular en el texto legal es la de las empresas (Base I, 4; Base XVII, 72), en cuyos centros de trabajo, a decir de Alonso Olea, se consume gran parte de las horas y los días de la mayoría de los asegurados, y de ahí que se pida su colaboración en todo el régimen de prestaciones.

Podrán, en efecto, gestionar la incapacidad laboral transitoria derivada de accidente de trabajo, enfermedad común y enfermedad profesional, teniendo así la empresa, a través de su organización correspondiente, un control directo muy aconsejable sobre el accidentado o enfermo. Se prevé también su colaboración para el pago delegado de las prestaciones de los regímenes de Ayuda Familiar y Desempleo, dando, de este modo, agilidad al sistema y evitando al trabajador trámites y desplazamientos innecesarios. Solamente se las excluye de un campo donde la experiencia ha demostrado sus quiebras, habiendo sido la gestión poco afortunada: el régimen de pensiones o aseguramientos a largo plazo, postura que se halla, por otra parte, justificada desde el punto de vista técnico, en virtud de la insuficiencia y estrechez de los colectivos y por la consideración de que todo régimen de pensiones ha de ir ligado necesariamente a la ley de los grandes números.

6. CONCLUSIÓN

A la vista de la estructuración que de la gestión hace la Ley de Bases de Seguridad Social, en particular por lo que se refiere a la participación auténtica de los trabajadores y empresarios en los órganos gestores, colaboración de la Organización Sindical y atribución de funciones propias y delegadas a las empresas, no se concibe cómo determinadas opiniones han tachado a la Ley de practicar la política de estatificación a ultranza, olvidar el principio de subsidiaridad a que se refieren las encíclicas pontificias y anular la iniciativa privada.

La gestión se atribuye a entidades autónomas, con plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines, entidades de naturaleza representativa, que por las características que la Ley les confiere (16), puede afirmarse se trata de verdaderas asociaciones intermedias (17), a las que se les puede aplicar con toda propiedad las palabras de la encíclica del Papa Juan XXIII *Pacem in Terris*: «... tales entidades y asociaciones pueden considerarse como absolutamente necesarias para salvaguardar la dignidad y libertad de la persona humana, asegurando así su responsabilidad» (18).

Los órganos de gobierno de estas entidades intermedias, representación electiva sindical de los asegurados, son los que rigen, administran y gestionan las instituciones y servicios de la Seguridad Social. No hay, pues, tal estatificación, sino más bien afirmación del principio de subsidiaridad.

Por otra parte, no se anula tampoco la iniciativa privada, como lo demuestra la adopción de las siguientes medidas: 1) Concesión a las empresas de las funciones propias y delegadas a las que se ha hecho referencia en el desarrollo del punto 5) de las directrices de la gestión. 2) Mantenimiento de las Mutuas Patronales en la gestión del régimen de Accidentes de Trabajo; y 3) Posibilidad de intervenir libremente las entidades aseguradoras de cualquier clase en las mejoras de las prestaciones de la Seguridad Social una vez alcanzados sus niveles obligatorios.

Constituye, en suma, la Seguridad Social, según la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, una tarea verdaderamente comunitaria del cuerpo social. Esperemos que el aconsejable y necesario punto de equilibrio entre las tendencias fundamentales marcadas en la gestión —unidad y flexibilidad— sea plenamente conseguido en las disposiciones de desarrollo.

JOSE LUIS PÉREZ-PAYÁ Y SOLER

(16) Entidades gestoras, con gobierno propio, en cuya designación no influye ni participa el Estado, con patrimonio diferenciado, y con funciones autónomas, que no son sino el pueblo organizado a través del marco sindical que lo estructura. *Discurso del Ministro cit.*

(17) Es evidente que la calificación de «cuerpo intermedio» corresponde con más justicia que a las Compañías mercantiles a las Mutualidades laborales, en que gestión y responsabilidad se entregan, precisamente, a empresarios y trabajadores. *CABELLO ALBA: Conferencia cit.*

(18) Queremos que sean los interesados quienes decidan sobre el campo de gestión que se les confía. En esa capacidad de determinación sometida al orden exigido por la convivencia social reside la mejor garantía del ejercicio de la libertad. *Discurso del Ministro cit.*