

# LA DIALECTICA DE LOS DERECHOS Y DEBERES SOCIALES DE LA PERSONALIDAD Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA GENTE DEL MAR (\*)

## SUMARIO :

1. *Introducción* : A) La elección del tema y su motivación. B) La finalidad y orden de la exposición.—2. *La dialéctica de los derechos y los deberes sociales* : A) Los derechos y libertades en el plano formal del constitucionalismo liberal. B) Los derechos y libertades en el constitucionalismo social. C) La dialéctica de los derechos y deberes económicos sociales.—3. *La función de la Seguridad Social en la dinámica de los derechos y deberes de la personalidad* : A) La legitimación de la Seguridad Social y sus límites. B) La función venturosa de la Seguridad Social en la integración positiva de libertad y seguridad. C) El drama de la libertad en la expansión autoritaria de la Seguridad Social. D) La política liberalizadora en la Seguridad Social.—4. *La Seguridad Social de la gente de mar* : A) Las Cofradías de Mareantes y su sistema histórico de Seguridad Social : a) La significación política. b) La significación gremial y corporativa : a') Las finalidades institucionales. b') La organización. c') Los recursos económicos. c) El sistema de previsión de las Cofradías del pasado. B) La significación del Instituto Social de la Marina y de sus Organismos para la Seguridad Social de la gente de mar : a) Introducción. b) El Instituto Social de la Marina y los problemas de la Seguridad Social de marinos y pescadores : a') El problema de la heterogeneidad de sus fines. b') La consecuencia de una compleja estructura orgánico-funcional. c) Los horizontes y limitaciones del régimen especial de Seguridad Social de los trabajadores del mar : a') Los principios de la Ley de Bases y las condiciones definitorias de los sistemas especiales : a'') El principio de solidaridad. b'') El principio de relatividad de las prestaciones. c'') El principio de especialización, racionalización y humanización de las organizaciones gestoras. d'') Las condiciones inicialmente limitativas de los sistemas especiales. b') Del presente al futuro : Directrices para el sistema especial.

## 1. INTRODUCCIÓN

A) LA ELECCIÓN DEL TEMA Y SU MOTIVACIÓN.—La cariñosa invitación y la amable sugerencia de nuestro Rector Magnífico, me coloca hoy en la gozosa y a un tiempo preocupada situación de intervenir desde esta Tribuna en un Curso, en cuyo prestigio se nos lleva a participar, con el requerimiento de ocuparnos de un tema apasionante: *la Seguridad Social*; tema apasionante por sus motivaciones ideológicas y porque hemos de referirla a unos hombres

---

(\*) Texto de la conferencia pronunciada en el XXII Curso de Verano de Vigo, septiembre 1964.

que bien merecen esta alabanza del Marqués de Santillana, en su *Comedieta de Ponza* (1): «¡Benditos aquellos que en pequeños mares siguen los pescados con pobres traínas! — Ca éstos no temen las lides marinas — Nin cierra sobre ellos Fortuna sus llaves.»

El tema y los hombres y, también, que sea ésta la ocasión de un servicio a nuestra Universidad compostelana, son todos motivos que se concilian para hacerme grandemente gozosa la oportunidad. Con ella, sin embargo, he de tener la sincera humildad, la de siempre, de mi temor en el empeño de la tarea comprometida, porque el estudio y meditación que exige son turbados por las atenciones diversas y apremiadas de nuestras actuales obligaciones oficiales, los problemas que se plantean en el enunciado y las soluciones de Seguridad social que demanda el sector marítimo pesquero han de ser definidas en el Proyecto de Ley que antes del 31 de diciembre próximo debe formular al Gobierno el Ministerio de Trabajo y, por último, la limitación de nuestras posibilidades por la marginación del tema, en sus especificaciones singulares, de la disciplina que modestamente cultivamos. Si era obligada esta explicación, también queremos decir, con el Caballero de Cervantes, que el empeño y no el éxito ha sido el afán de nuestra colaboración en este Curso, que se desarrolla bajo la evocadora rúbrica de *Galicia ante el mar*.

B) LA FINALIDAD Y ORDEN DE LA EXPOSICIÓN.—Desde las diversas perspectivas de tratamiento que autoriza la rica problemática de la Seguridad Social, y de la Seguridad Social de la gente del mar, como *idea o ideal y como sistema positivo de solidaridad en las necesidades de la existencia humana*, nos hemos pronunciado por una exposición —en cierto modo crítica— de una de sus cuestiones nucleares, en el terreno de las ideologías y en el terreno de las realizaciones: es la cuestión que bien podría considerarse como definitoria de una —la ideología— y del otro —el sistema—, en cuanto la Seguridad Social pretende y realiza los derechos sociales de la personalidad, que son derechos existenciales de la libertad, o la Seguridad Social pretende y realiza, además, las aspiraciones del bienestar de los hombres, que son aspiraciones continuamente renovadas y que se comprenden en el ámbito propio del deber y de la responsabilidad de la personalidad, individual y socialmente considerada. En un sentido, la Seguridad Social libera; en el otro, puede socializar y dominar progresivamente la personalidad (2).

(1) El texto y la referencia se toman de S. MAGARIÑOS, en *Alabanza de España*, volumen I. Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1950, pág. 323.

(2) El profesor L. LEGAZ LACAMBRA, en el análisis de los diversos sentidos de la *seguridad* en relación con el Derecho, llama la atención sobre las fáciles deformaciones: una sería que pretendiese imponer como vigente la interpretación burguesa e indivi-

Tal es la cuestión que, como eje de marcha, será rectora y alfa y omega de nuestra meditación. En su desarrollo una distinción aparecerá con frecuencia, la sugerente y de principio entre la *existencia* y la *consistencia* de los hombres (3); distinción polémica, de otra parte, en cuanto ha servido, con limitación de sus posibilidades, ciertamente, para impugnar o para justificar la dualidad de niveles de Seguridad Social o el criterio de organización y de gestión general, territorial o profesional, de un sistema de Seguridad Social (4). Es diversa la aplicación que nos preocupa, porque «*la pretensión de existir —vivir— y de consistir, vivir de cierta manera* (5)», no tienen para nosotros idéntica legitimación política, económica y social ante el Estado y ante la comunidad; la primacía del derecho de pretensión, en la primera, sólo puede ser paralela al deber y responsabilidad personal en la segunda (6). Si en ésta la legitimación de seguridad en la consistencia derivase sólo, sin otras cualificaciones justificativas, de la pertenencia a un sector laboral determinado, se llegaría a la conclusión necesaria de una injusta estructura económica nacional, retardataria e in-

---

dualista... obedece a una deformación análoga la tendencia que, para reaccionar contra esa concepción, niega toda validez a la idea de seguridad jurídica y de seguridad individual, sustantiviza la sociedad y sacrifica al individuo a las exigencias de la seguridad colectiva o de la seguridad del Estado (págs. 163-164). Y añade: «La Seguridad Social es *seguridad vital* del individuo, inserto en marcos sociales, *asociativo-voluntarios unos, orgánico-comunitarios otros*» (pág. 171), en «El Derecho, la Justicia y la Seguridad», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, VI, 3, 1954, incluido después en el volumen *Humanismo, Estado y Derecho*, Ed. Bosch, Barcelona, 1960, que es la edición utilizada.

(3) En el muy valioso y polémico estudio de M. UCELAY REPOLLÉS: «Mutualidades y Montepíos Laborales», en *Cuadernos de Política Social*, núm. 4 de 1949 (págs. 57-66) y 5 y 7 de 1950 (págs. 63-94 y 63-70), la genealogía de la distinción y la significación de la misma en el ámbito o en los niveles diversos de la Seguridad Social, en especial páginas 82 y sigs. (núm. 5 de 1950).

(4) *Ibidem*, págs. 92 y 93, núm. 5, 1950, la fundamentación de la Seguridad Social obligatoria de la *consistencia*, por cuanto ésta se *legitima*, en concreto, en la *profesión*, que lógicamente explica su organización en función de las respectivas ramas de la actividad o de la interpretación, ha sido en buena parte aceptada por la ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, posiblemente por exigencias contingentes, más tácticas que de principio, según puede deducirse del discurso del ministro ROMEO ante el Pleno de los Cortes Españolas; de la exposición de motivos de la Ley; y de los comentarios (oficiosos) de los principios generales de la misma. Cfr. los textos en la publicación *Bases de la Seguridad Social*, Ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1964.

(5) M. UCELAY REPOLLÉS: *Mutualidades y Montepíos Laborales*, cit., págs. 85, 92 y 93.

(6) BEVERIDGE decía que su Plan buscaba la cooperación entre el Estado y el individuo al establecer el *mínimo nacional*, pero que había de incitarse al individuo a mejorar ese mínimo, en su propio provecho y en el de su familia, con sus propios medios.

compatible con los fines políticos del propio sistema de Seguridad Social y con los sociales de los Planes de Desarrollo Económico. De otra parte, la organización, siempre instrumental, no afecta al fundamento que justifica, desde nuestro punto de vista, la citada diferenciación.

Con estas reservas, en la exposición que sigue se resume el proceso dialéctico de los derechos y deberes sociales de la personalidad, la función de la seguridad social en la dinámica de los mismos y, finalmente, desde el cuadro de principios y condiciones de unos y de otra, de la Seguridad Social de la gente del mar, en su pasado, presente y futuro.

## 2. LA DIALÉCTICA DE LOS DERECHOS Y LOS DEBERES SOCIALES

A) LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN EL PLANO FORMAL DEL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL.—Una de las pretensiones básicas del constitucionalismo liberal fué la afirmación frente al Estado de una serie de libertades y derechos del individuo, que se formulan en términos un tanto retóricos, programáticos, casi de puro adoctrinamiento de los ciudadanos, en las declaraciones que se insertan en la llamada parte dogmática de las Constituciones. Desde la famosa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Convención revolucionaria francesa —e incluso antes, en la Declaración de independencia de las colonias americanas— se generaliza esa consagración constitucional de una serie más o menos amplia de derechos individuales con los que se persigue asegurar a los ciudadanos una esfera de autodeterminación inmune a la intervención del Estado; derechos que sólo en nuestro tiempo se transformarán de abstractos (7) en otros específicos que se garantizan e instrumentan técnica y jurídicamente.

El sentido y la finalidad de tales declaraciones de derechos y libertades eran, pues, limitaciones de la acción del Estado (8); su finalidad consistía en asegurar las correlativas inhibiciones del Estado, que se comprometía a no cohibir el ejercicio por parte de los ciudadanos de sus libertades —de pensamiento, de reunión y asociación, de trabajo, de comercio e industria, etc.

(7) ANATOLE FRANCE reprochaba a la Ley su olímpica imparcialidad, en cuanto prohibía vivir y dormir bajo un puente lo mismo a los ricos que a los pobres (cit. por H. C. WALLICH: *El coste de la libertad*, Ed. Ariel, Barcelona, 1962). También se ha señalado, repetidamente, que es un consuelo muy parco para el habitante de cualquier *slum* industrial, su derecho de inviolabilidad de domicilio sin mandato judicial.

(8) En cuanto a la naturaleza y características de estas declaraciones, vid. N. PÉREZ SERRANO: «La evolución de las *Declaraciones de Derechos*» (discurso de apertura de la Universidad de Madrid, curso 1950-51). Sobre sus antecedentes, R. RIAZA: «Los orígenes españoles de las *Declaraciones de Derechos*», *Anales de la Universidad de Madrid*, fasc. 1 (Letras), 1936.

B) LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.—

El panorama de libertades límite y de derechos individuales de resistencia y compensación del poder de los gobernantes, se transforma más tarde y, radicalmente, a impulsos de una serie de realidades sociales bien conocidas, creadoras de una nueva actitud que se manifiesta en el llamado constitucionalismo social (9), iniciado con las Constituciones alemana de Weimar, mejicana de Querétaro y, por supuesto, en la revolucionaria rusa de 1917. La novedad introducida por estos textos, que van a regir la vida política desde la tercera década de nuestro siglo, novedad que se mantiene en las Constituciones posteriores y se amplía en las de la segunda postguerra mundial, es la inclusión en sus Declaraciones dogmáticas de los derechos económicos y sociales (10), tanto en las Constituciones de las democracias liberales o afirmándose dialécticamente frente a ellas en las de las democracias populares de signo marxista; derechos que tienen, además, la pretensión de una mayor y efectiva vigencia. Así, el derecho al trabajo y a su justa retribución; el derecho a la seguridad social, interpretado como cobertura prácticamente ilimitada de todos los riesgos; el derecho a participar en los bienes de enseñanza y cultura, etc. (11). Todos

---

(9) En E. BARKER: *Los servicios públicos en Europa* (trad. esp. de E. HOMS, prólogo de J. M. PI SUÑER, Barcelona, 1946, una versión informativa sobre los procedimientos y técnicas en la iniciación y evolución de este constitucionalismo desde las prestaciones por concesión *ex-gratia* al derecho garantizado *ex-jure* a los miembros de la comunidad por el solo hecho de pertenecer a la misma (la idea de soberanía nacional actúa dialécticamente para la enseñanza nacional, la salud nacional, etc.). L. JORDANA DE POZAS: «El problema de los fines de la actividad administrativa», en *Rev. de Administración Pública*, núm. 4, enero-abril 1951, págs. 11 y sigs., nos ofrece una brillante panorámica de las transformaciones de contenidos y finalidades de la Administración, y de las causas que los han determinado. L. LÓPEZ RODÓ: *La Administración pública y las transformaciones socio-económicas* (discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), Madrid, 1963, examina críticamente el ciclo, con amplias referencias sobre sus etapas, finalidades técnicas y procedimientos de la transformación.

(10) Vid. examen y apéndice de textos que testimonian la evolución y tendencias, en P. J. TODOLI, O. P.: *Moral, economía y humanismo (Los derechos económico-sociales en las Declaraciones de los Derechos del Hombre)*, Ed. Instituto Social León XIII, Madrid. En cuanto a la significación de estos nuevos derechos en la función del Poder público y en la estructura económica y social, cfr. por ejemplo, A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *Filosofía de la Seguridad Social (Ontología de la Previsión Social)*, premio S. Aznar, Madrid, Ed. I. N. P., 1952.

(11) Cfr. Principios de la Ley de 17 de mayo de 1958, Fuero de los Españoles y Fuero del Trabajo. Una exposición sistematizada y comparativa entre los principios cristianos del orden económico y social en las Encíclicas de S. S. Juan XXIII y el Ordenamiento jurídico español, en «La doctrina social de Juan XXIII y el orden económico y social español», de L. SÁNCHEZ-AGESTA y F. SUÁREZ GONZÁLEZ, *Rev. de Trabajo*, 2, Madrid, 1963, págs. 91-120. La distinción de *derechos y libertades tradicionales* y los

estos derechos se concretan y resumen en la efectiva garantía de disponer de los medios bastantes para satisfacer las necesidades existenciales, para satisfacer el nivel de vida digno de la persona humana a la altura, ciertamente elevada, en que lo sitúan las exigencias materiales y espirituales de nuestro tiempo: todos estos derechos, que son integrantes de un *mínimo nacional* dinámico y expansivo, se reconocen hoy a los ciudadanos en las Constituciones vigentes (12).

Y lo que en éstas se impone no es sólo el mero reconocimiento platónico de unos derechos, sino su efectivo cumplimiento, su integral realización; no se trata de obtener del Estado una serie de garantías formales de no intervención, pues ahora se le exige, cabalmente, la intervención de un orden social cuya justicia y libertad han resultado incompatibles con la espontaneidad en el juego de las fuerzas sociales (13). Si en otro tiempo se pretendía la defensa de la libertad frente a la opresión del Poder, en el nuestro se persigue la efectiva libertad, la libertad justa para todos, gracias a la intervención del Estado (14), porque «el problema de la libertad —nos dice J. Fueyo— es hoy no sólo un problema respecto del Estado, una dialéctica de individuo *versus* Estado». Antes al contrario, en una sociedad, cuya dinámica interna crea pre-

---

*derechos sociales y económicos*, que en su mayor parte son «de prestación», en M. RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER: «El Fuero del Trabajo y la Carta Social Europea», *Rev. de Trabajo*, 2, Madrid, 1963, págs. 123-162. En cuanto al derecho a la enseñanza, por ejemplo, J. M. GONZÁLEZ ESTEFANI: «La promoción de las clases trabajadoras» (en *Comentarios a la Encíclica Pacem in Terris*, B. A. C., Madrid, 1963), porque la sociedad moderna, en razón de su mayor complejidad, exige una mayor suma de pensamiento, de co-reflexión y, además, el trabajador... ha comprendido agudamente que el simple cambio de las instituciones no resuelve la cuestión social (cfr. *Pacem in Terris*, párr. 40). Con relación a este alcance de la formación cultural y profesional en la superación de las «clases» sociales y en la libertad personal y política, vid. JOSÉ A. GIRÓN DE VELASCO: *La libertad del hombre, meta de la revolución social* (conf. en Sevilla, el 3-XI-1951, página 59) y *La cultura, instrumento necesario para la revolución social* (conf., Sevilla, 25-XI-1950).

(12) Vid. C. OLLERO: *El Derecho constitucional de la postguerra*, Ed. Bosch, Barcelona, 1949. Los textos pueden consultarse en las ediciones del Instituto de Cultura Hispánica (de las Constituciones de los países hispanoamericanos) y en la recopilación de la Editorial Taurus.

(13) La certidumbre de esta afirmación fué puesta magistralmente de relieve por el Papa Juan XXIII, con las siguientes palabras de su famosa Encíclica *Pacem in Terris*: «De hecho la experiencia atestigua que, donde quiera que falte una apropiada acción de los Poderes públicos, los desequilibrios económicos, sociales y culturales de los seres humanos tienden, sobre todo en nuestra época, a acentuarse más bien que a reducirse, y se llega, por lo mismo, a hacer que derechos y deberes del hombre no sean más que vocablos desprovistos de toda eficacia» (párr. 62).

(14) En *Desarrollo político y orden constitucional*, Ed. I. E. P., Madrid, 1964, página 25.

siones, núcleos de control social y organizaciones de información al servicio de intereses de sector, «la libertad —como bien veía Tocqueville— no será nunca el producto espontáneo de la sociedad, sino el logro por cuidado del arte político» (15).

En lo que se ha dicho se cifra la crisis de toda una filosofía de las relaciones entre la sociedad y el Estado, y su sustitución por otra nueva que emerge pujante para dar sentido y legitimidad a nuevas situaciones fácticas y a renovadas aspiraciones de justicia social. Casi nos atreveríamos a decir que estamos viviendo el parto doloroso de un orden nuevo que resuelva, en síntesis armónica, las exigencias contrapuestas de la tesis de la libertad y la antítesis de la seguridad (16). Ello explica que como estudioso del Derecho administrativo y como

---

(15) De ahí, que tanto J. K. GALBRAITH, *La economía y el arte de la controversia* (trad. de C. GRAU, Ed. Ariel, Barcelona, 1960), al decir que el intervencionismo como tema de discusión ha visto pasar su hora mejor (págs. 100-101), que M. C. WALLICH: *El coste de la libertad* (trad. J. PETID, Ed. Ariel, Barcelona, 1962) al reconocer como legítimas y esenciales determinadas formas de intervención. El problema está, ciertamente, en un sistema que haga posible la libertad en la planificación, por decirlo con el título de una de las obras más sugerentes de K. MANNHEIM (tra. de R. LANDA, 2.<sup>a</sup> edición, F. C. E., Méjico, 1946), porque no debemos olvidar que si «convertimos al Estado en una forma de servicio de bienestar público, en una Pandora, el manantial de «todos los dones», puede que nos sorprendamos de alguno de los resultados que salgan de la Caja de Pandora» (E. BARKER: *Los servicios públicos en Europa*, cit., pág. 124). En relación con los problemas de la compatibilidad entre el intervencionismo y la libertad, de la sustitución de los viejos derechos liberales por los derechos al uso de los servicios públicos, M. CLAVERO ARÉVALO: «Libertad política y libertad administrativa», en *Arbor*, número 95, noviembre 1953.

(16) Es oportuno recordar que éste es también un resultado que tiene su origen, entre otras cosas, en la revolución continua, que arranca, en 1848, doctrinalmente, con el *Manifiesto* marxista y, prácticamente, con las revoluciones en cadena que se suceden en toda Europa desde ese año; revolución que no se ordena directamente a la consecución del Poder, sino al disfrute de sus posibilidades. Las condiciones y las finalidades en hacer efectiva esta pretensión, tiene también sus problemas, pues en cierto modo es la «revolución de las masas», que, como diría don MIGUEL DE UNAMUNO, «lo que busca es someterse», someterse a quien le garantice, en su pasividad política, un nivel material de bienes y servicios en continua expansión. (Vid., en particular, su extraordinario ensayo «Una conversación con el cura de Aldeapodrida», en *Visiones y comentarios*, Colección Austral, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1950.) Es una de las causas del fenómeno de la socialización, también previsto por TOCQUEVILLE, que origina, como señala LEGAZ LACAMBRA, un desplazamiento de la libertad por la igualdad, en el que la exigencia de justicia se materializa en la distribución intensiva e igualitaria de prestaciones («La función del Derecho en la sociedad contemporánea», en *Humanismo, Estado y Derecho*, Ed. Bosch, Barcelona, 1960, págs. 270-271). La exigencia de prestaciones positivas del Estado determinaron que la justicia ponga en juego un valor distinto de la libertad, que fundamental y radicalmente es la *igualdad*, es decir, añade LEGAZ LACAMBRA, que a todos los hombres lleguen por igual las prestaciones del Estado... Ahora se busca la seguridad de todos,

hombre de mi tiempo vea esperanzadamente la realización de esa síntesis armónica en un «Estado de prestaciones», que satisfaga con ellas, en régimen de libertad, nuestras preocupaciones y necesidades de seguridad, pero de libertad y seguridad existenciales.

C) LA DIALÉCTICA DE LOS DERECHOS Y DEBERES ECONÓMICO-SOCIALES.— Si consideramos las consecuencias de la afirmación y garantía de los nuevos derechos económicos y sociales no desde el punto de vista del Estado, sino desde la comunidad que se los ha exigido, se nos impone como evidente la correspondencia rigurosa de tales derechos con otros tantos deberes (17). De modo que al derecho de trabajo corresponde el deber de trabajar; al derecho a la instrucción, el deber de instruirse, etc., etc.; es decir, que a derechos económico-sociales específicos corresponden deberes también específicos (18).

Con una cierta anticipación de ideas, podemos decir que en la aplicación de este principio al derecho-deber de Seguridad Social, que es un derecho-deber en relación con el Estado, resulta igualmente incontestable que se trata de un derecho de compensación o resolución de las necesidades existenciales, que hace

---

una seguridad uniforme y homogénea... que puede relajar los impulsos morales que favorecen las energías creadoras de que se nutren como savia vital las sociedades («El Derecho, la Justicia y la Seguridad Social», en *Humanismo, Estado y Derecho*, cit., páginas 176-178). La misma consideración en «El Derecho administrativo en la situación actual de la sociedad», en *Estudios en Homenaje al profesor Pi Suñer*, Ed. Bosch, Barcelona, 1962, pág. 510). Muy sugerentes páginas, no obstante su tesis de política económica, en relación con la antigua y la nueva libertad, desde las perspectivas de la igualdad y la seguridad existenciales, en H. C. WALLICH: *El coste de la libertad*, cit., en especial págs. 54 y sigs., 60 y sigs. y 183 y sigs. Cfr. «Los deberes políticos del ciudadano», en *Cuadernos del Centro de Estudios Sindicales*, núm. 19, Madrid, junio 1963, página 115, donde el P. TODOLI nos recuerda que «en el hombre son anteriores los deberes a los derechos, y sólo en función de unos deberes fundamentales personales pueden exhibirse ante la sociedad unos determinados derechos también fundamentales».

(17) Cfr. C. RUIZ DEL CASTILLO: *Tratado de Derecho político*, Ed. Reus, Madrid, 1939, la transformación de los derechos por la función y su asociación a los deberes por exigencias de solidaridad. En cuanto a este principio, a efectos de la disciplina social, L. DUGUIT: *Manual de Derecho constitucional* (trad. esp. de J. G. ACUÑA), 2.<sup>a</sup> edición, Beltrán, Madrid, 1926, pág. 72, 201.

(18) De nuevo, con las palabras vivas de S. S. Juan XXIII, recordamos este principio de la reciprocidad de los derechos y deberes: «... aquellos que al reivindicar sus derechos se olvidan de sus deberes o no les dan la conveniente importancia, se asemejan a los que deshacen con una mano lo que hacen con la otra» (*Pacem in Terris*, párrafo 29); y más expresivamente: «cuando en un hombre aflora la conciencia de los derechos propios es imprescindible que aflora también la conciencia de las propias obligaciones, de manera que aquel que tiene algún derecho tiene asimismo, como expresión de su dignidad, la obligación de reclamarlo, y los demás hombres tienen la obligación de reconocerlo y respetarlo (*Ibidem*, párr. 43).



posible la libertad de existir como persona humana, y esta libertad de existir, como derecho natural primario, legitima la pretensión frente a la comunidad de que ésta satisfaga esa seguridad de vivir. Es esta seguridad, como derecho de los trabajadores y como deber del Estado, el ámbito propio, inderogable, de la Seguridad Social, que también, sin duda, corresponde entenderla dinámica y expansiva. De modo contrario, la pretensión de una seguridad de bienestar, individual o sectorialmente considerada, sin la correspondencia del deber respectivo para con la comunidad, afectaría regresivamente al principio de solidaridad nacional, que es como la piedra miliar de la justicia de todo sistema de Seguridad Social y es también el que nos explica cuanto sigue.

### 3. LA FUNCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DINÁMICA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LA PERSONALIDAD

A) LA LEGITIMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS LÍMITES.—El principio de justicia en las relaciones del humano convivir (19), que como hemos visto está en la base de la dialéctica de los derechos sociales de la personalidad, preside y domina la dinámica del proceso de su realización y perfeccionamiento. Es el principio que legitimará y actualizará sucesivamente una nueva y auténtica «razón de Estado»; la razón del Estado como procuraduría del bien común. El Estado dejará de ser una simple superestructura formal, una organización del orden público material de la calle y de un sistema de libertades individuales, pero indiferente a su posibilidad y contenido, para ser una organización al servicio de la función conformadora del orden económico-social de la comunidad política.

Las causas de esta conversión y los supuestos que han determinado la acción conformadora del Poder público en ámbitos de la vida individual y social anteriormente reservados de la misma, nos llevaría a una exposición innecesaria y tópica (20). Lo significativo de esa conversión, la nota diferencial y definitoria, es la conciencia de todos de que el orden social, que es en esencia el orden primario de la convivencia política, ha de fundarse necesariamente en la justicia, o en la «justicia y caridad social», como diría S. S. Juan XXIII (21), que

(19) Cfr. *ibidem*, párr. 34.

(20) Cfr. por todos, M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «El Estado y la Seguridad Social», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 61, enero-marzo 1964, págs. 41-84 (número monográfico sobre los temas y problemas de la Seguridad Social y su tratamiento en la ley de Bases de 28-XII-1963).

(21) Encíclica *Mater et Magistra*, Ed. O. C. Y. P. E., pág. 19, párr. 39, Ed. B. A. C., de F. RODRÍGUEZ. Sobre el alcance de esta expresión en la Seguridad Social, vid. el sugerente análisis de nuestro maestro y amigo, el profesor E. PÉREZ BOTIJA: *Reflexiones acer-*

exigen un mínimo de solidaridad entre los hombres para asegurar la satisfacción de sus necesidades existenciales en el nivel del propio tiempo histórico.

En la instrumentación de esta solidaridad conforme a la justicia, una idea ha sido particularmente fecunda: la idea de la Seguridad Social. La Seguridad Social figura como objetivo y como realidad primera de los derechos sociales, porque es el derecho a los medios materiales de la humana existencia personal y familiar; es el derecho de liberación de las necesidades que se derivan de los riesgos más generales y constantes de la vida de los hombres: el paro, la enfermedad y el accidente, la vejez, la invalidez y la supervivencia y cargas familiares (22). La constitucionalización de la Seguridad Social en cuanto derecho de libertad material y la sistematización de esa solidaridad de necesidades y de medios para resolverlas, son las características que le diferencian de las formas clásicas de previsión, en especial de los Seguros Sociales (23). En efecto, los Seguros Sociales nacen y se desarrollan bajo la constante del particularismo, en cuanto no constituyen un sistema de garantías contra las necesidades todas de las familias del trabajo, sino concesiones singulares del Poder público o conquista de sectores profesionales determinados; afectan sólo a riesgos específicos de éstos; en general, subordinan las prestaciones a la posibilidades de contribución de cada uno de los destinatarios, y originan una diversidad múltiple de organizaciones gestoras, públicas y privadas, que acentúan la insolidaria compartimentación de sectores laborales, de necesidades y de recursos, con encarecimiento de la gestión, limitación de las prestaciones y, sobre todo, abandono de enormes espacios laborales —los más débiles, los de localización más disper-

---

*ca de las doctrinas que sobre Seguridad Social contiene la Encíclica Mater et Magistra, separata del número 5, septiembre-octubre 1961, de la Revista Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, págs. 9-10.*

(22) Cfr. L. JORDANA DE POZAS: «Ideas fundamentales sobre la Seguridad Social», en *Boletín de los Seminarios de Formación del F. de I.*, Madrid, mayo 1948, pág. 26.

(23) Vid. MARÍA PALANCAR: «La Seguridad Social en el Derecho constitucional español», en *Rev. del Derecho del Trabajo*, año IV, núm. 2, marzo-abril 1957, págs. 19-20: «Los nuevos derechos de la personalidad... tratan de completar las antiguas libertades. Institucionalmente... la renovación se advierte en que, de una parte, los antiguos derechos del hombre suponen un respeto a la libre acción del individuo, mientras que los derechos de Seguridad Social exigen una acción del Estado de ayuda o complemento del individuo..., la Seguridad Social predetermina una sistematización, esto es, una organización en forma de servicios públicos de aquel intervencionismo para procurar regularidad y continuidad en dicha ayuda. La Seguridad Social constitucionalizada significa que ciertos servicios públicos se convierten en objeto de derechos fundamentales, modificando en su jerarquía pública, e incluso, a veces, en su entramado administrativo, las antiguas medidas de previsión y asistencia social. Finalmente, llama la atención de que si las medidas de seguridad económico-social implican una evidente socialización, los derechos de Seguridad Social son susceptibles de expresarse como derecho de libertad.»

sa, los de mayor eventualidad de recursos— y de riesgos —invalidez, rehabilitación y reeducación, enfermedades crónicas, por ejemplo—, que así resultan marginados de casi toda consideración y tutela. En contraste, la Seguridad Social aparece como irreversible exigencia de justicia y tiene como rectora la idea de que una comunidad política y su orden; sólo existen cuando todos sus miembros se hacen solidarios del riesgo y ventura existencial de cada uno de ellos; cuando el espíritu de mutualidad preside la organización y determina que cada uno participe de los medios comunes en la medida de sus necesidades y contribuya en la de su capacidad económica.

La idea de comunidad (24) que solidariza recursos y necesidades, riesgos y venturas, es como la divisa de la dinámica expansión de los derechos sociales. Con ella, la Seguridad Social ha tenido una actuación de vanguardia en la instrumentación funcional, técnica y económica de estos derechos, y con la redistribución de sus medios —recursos y prestaciones— ha contribuido a la promoción de una nueva estructura social y económica más conforme, sin duda, con la justicia material que exigen la dignidad humana y social de las personas y de las familias, porque tienen su fundamento máximo en el orden de comunión y de comunicación de los bienes a que naturalmente están llamados en la necesidad (25).

La Seguridad Social, sin embargo, desde esta razón expansiva y legitimadora de su dinámica y por la misma fuerza de los factores histórico-políticos que han determinado su promoción y su realización, deriva y tiende a una dilatación de sus horizontes y a una sucesiva renovación de objetivos, con peligro para su propia y esencial función liberadora de las necesidades existenciales de los hombres. Es el peligro de comprender, en el sistema de sus fines y de sus prestaciones, necesidades individuales y necesidades sociales de más directa dependencia y subordinación a la iniciativa y responsabilidad personal, como necesidades que potencian la libertad y el deber de los hombres; necesidades reales y posibles que ellos se procuran y resuelven por una finalidad de «consistencia» ante los demás. Las vías de este riesgo de la Seguridad Social son las más diversas. Así, por ejemplo, el sistema autoritariamente establecido de una Seguridad Social complementaria —con independencia, por supuesto, de la idoneidad y suficiencia de las prestaciones generales— respecto de las necesidades «existenciales» —en cuanto restablece el separatismo de los sectores

---

(24) Cfr. G. BAYÓN CHACÓN: *El principio de comunidad en la Seguridad Social*, discurso en la sesión estatutaria del LVI aniversario del I. N. P., Madrid, 1964, pág. 6, la idea rectora, exigencias y finalidades de este principio de comunidad.

(25) Vid. textos relacionados con este deber en *Comunicación cristiana de bienes en el Antiguo Testamento y Comunicación cristiana de bienes en el Nuevo Testamento*, Col. Mundo Mejor, Ed. Euramérica, 1959 y 1957, respectivamente.

profesionales —cuya riqueza o pobreza depende más de la estructura económica de la comunidad que de los méritos del sector laboral—; determinadas realizaciones de la llamada Seguridad Social ofensiva, como es el caso de las Universidades Laborales, contributivas también a una cierta estratificación de las profesiones y a un condicionamiento del principio de igualdad de oportunidades, todo ello con independencia también de su significación para la reforma social y profesional de España, de los problemas de su particular financiación y de su específica organización en el marco del derecho social de educación y enseñanza; la constitución de patrimonios familiares —vivienda, medios de trabajo—, más como una prestación que como política de promoción de la iniciativa y responsabilidad personal y familiar; y la misma difusión de servicios de ocio y descanso, que por las ventajas materiales que ofrece su prestación inciden, con su regimentación, en la vida espiritual de los hombres (26).

B) LA FUNCIÓN VENTUROSA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN POSITIVA DE LIBERTAD Y SEGURIDAD.—La Seguridad Social afirma la libertad de los hombres porque los socializa ante las consecuencias de sus riesgos existenciales. Con ello la Seguridad Social ha realizado la dimensión mínima de equilibrio del humano convivir, que es todavía un problema, como señalaba el Papa Juan XXIII en su *Mater et Magistra*, de este tiempo de tantos progresos científicos, técnicos y económicos (27).

En esa dimensión, con su necesaria totalización de recursos y necesidades, la Seguridad Social se nos presenta como adelantada en la apremiante tarea nacional de transformación de nuestras estructuras económicas y sociales, en toda la diversidad de sus aspectos y manifestaciones (desde los culturales y sanitarios hasta los empresariales y profesionales). La redistribución de recursos que opera la Seguridad Social contribuye a estas transformaciones. De una parte, en cuanto resuelve las consecuencias de los riesgos existenciales de los hombres, asegura la libertad de los mismos frente a las necesidades que la niegan o defraudan; de otra, garantiza su ejercicio y el cumplimiento de sus deberes de existencia y de perfección; por último, modifica y moviliza las estructuras sociales y económicas como un resultado natural de la socialización que crea.

La Seguridad Social, en primer término, llena de posibilidades y de conte-

(26) Con independencia de la cuestión de principio a que se refiere el texto, no deben olvidarse los resultados de las experiencias de estos servicios o prestaciones de veraneo, de descanso, de turismo social, dada la desproporción entre los legitimados para beneficiarse de tales servicios y los que efectivamente participan de las prestaciones de éstos —prestaciones que, también, financia la comunidad de modo directo o indirecto—. La limitación de los servicios tiene el riesgo, además de que su disfrute se generalice tantas veces en favor de unos pocos avisados o avisados.

(27) Párr. 212, Ed. B. A. C., cit.; pág. 69, Ed. O. C. Y. P. E., cit.

nido las libertades esenciales; las libertades de liberación frente a las necesidades de la existencia. Beveridge decía que la Seguridad Social representaba un nuevo tipo de libertad política, la libertad primera de existir; es esta libertad la libertad del *primum vivere*, la libertad que exige un mínimo de bienestar material para el progreso del hombre en la virtud; libertad de la necesidad y seguridad de respeto y satisfacción del derecho cardinal y primero del hombre, el derecho de existir en comunidad y de existir conforme a su dignidad de persona. De este derecho se origina simultáneamente el primer deber de la sociedad, el deber de dar a cada uno los medios de existencia según los niveles históricos y económico-sociales de la misma.

Es así como la Seguridad Social contribuye, de otra parte, a la conformación positiva del orden social nacional e internacional, pues el principio de solidaridad tiende a la superación de toda clase de fronteras, entre comunidades territoriales y entre sectores profesionales, entre pueblos ricos y pueblos pobres, porque la ventura y la desventura es de los hombres sin distinción de raza o color, de riqueza o pobreza, de ideas políticas o religiosas, porque todos los hombres tienen el derecho de libertad contra la miseria (28), una de las cuatro

(28) El deber de cooperación y de solidaridad internacional, ha sido especialmente considerado en la Encíclica del Papa Juan XXIII: *Pacem in Terris*, vid. partes II y IV. En el párrafo 88 se dice: «... puede suceder que algunas naciones aventajen a otras en el grado de cultura, civilización y desarrollo económico. Pero esta ventaja, lejos de ser una cosa lícita para dominar injustamente a los demás, constituye, más bien, una obligación para prestar una mayor ayuda al progreso común de todos los pueblos». A la activa solidaridad física y espiritual, medio de las relaciones internacionales, párrafo 98; el deber de unir propósitos y esfuerzos de colaboración internacional de bienes, capitales y personas, el deber de inversiones en país ajeno para mejorar la situación de sus habitantes y su naturaleza, los párs. 99-102; etc. En relación con estos problemas, vid. M. AGUILAR NAVARRO: «Las comunidades políticas nacionales sujetos de derechos y deberes», en *Comentarios a la Encíclica Pacem...*, cit., en especial pág. 301 (Asistencia a los países débiles) y 308 y siguientes (Una teoría de los deberes). F. SÁNCHEZ APELLÁNIZ: «La solidaridad supranacional», en *Comentarios...*, págs. 340 y sigs.; E. FIGUEROA MARTÍNEZ: «La elevación de las comunidades políticas en fase de desarrollo económico», *Ibidem*, págs., 486 y sigs. F. VELA, en «Dos mundos distintos», *Rev. de Occidente*, Madrid, nov.-dic. 1963, págs. 165 y sigs., nos recuerda las propuestas y medidas que durante la segunda guerra mundial se adoptaron en cumplimiento del deber de ayuda y asistencia a los pueblos y a los hombres necesitados, como deber de justicia. En relación con este específico deber internacional, vid. la intervención de A. GARRIGUES, en el *Coloquio de la IX Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1961, páginas 400 y sigs. Con información bibliográfica, textos y resumen de la doctrina de la Iglesia. L. PEREÑA VICENTE: *Ayuda a los pueblos subdesarrollados, Comentarios a los párrafos 157-199 de la Encíclica Mater et Magistra*, B. A. C., Madrid, 1962, págs. 580-601. También A. MARTÍN ARTAJA y B. MOSTAZA: «La cooperación a escala internacional», *Ibidem*, págs. 200-211 y 602-674, en donde figuran temas como el del «Bien común mundial»,

grandes del reto del Presidente Roosevelt. La miseria es uno de los gigantes que es preciso vencer, decía Beveridge, asignando a su Plan de Seguridad Social la finalidad de «eliminar la miseria en toda circunstancia» (29). El derecho de libertad de la necesidad es el ideal de los hombres y de los pueblos, y así es reconocido en la Carta del Atlántico y en la Conferencia de Santiago de Chile de 1942, cuando( respectivamente, declaran el deber de «asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, prosperidad económica y seguridad social», y el de «abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida» (30).

La instrumentación de esta solidaridad —entre ricos y pobres, entre sectores profesionales, entre pueblos—, mediante un proceso de «nivelación existencial», es, pues, otra de las preocupaciones medulares de la Seguridad Social, porque la ambición suprema de su política, como apuntara el profesor P. Durand (31), es la modificación de la estructura social con las indemnizaciones a las víctimas de los riesgos y también con el remedio de las desigualdades entre

---

por ejemplo. La misma tesis en E. DESCAMPS: «Economía concertada y democracia económica», en el vol. *Socialización y persona humana* (Semana Social de Grenoble, 1960), Ed. Nova Terra, Barcelona, 1963, pág. 363.

(29) Vid. informe de su *Plan*, 1.ª parte. En el Plan de la Junta de Planificación de los recursos nacionales, de los Estados Unidos, acogiendo la propuesta del Presidente Roosevelt, se declaran entre sus objetivos que los hombres se hallen libres de la miseria y del temor a las contingencias de la vida (vid. «Extracto y cotejo de los planes de Seguridad Social en Gran Bretaña y Norteamérica», en *Previsión Social*, Ed. I. N. P., Madrid, 1944). La eliminación de la pobreza es la piedra de toque de un programa mínimo de Seguridad Social, que exige la fusión de todos los riesgos sociales dentro de un Plan unificado de Seguridad Social (*Ibidem*, pág. 4). Cfr. también «Los planes modernos de Seguridad Social y el paro: la naturaleza de los planes modernos de Seguridad Social, El punto de vista moderno», en *Rev. Internacional de Trabajo*, Montreal, noviembre 1943 (reproducido en los números de septiembre y octubre de 1944, de *Previsión Social*, Ed. I. N. P.). En la XXVI Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia, abril 1944, se asigna a los regímenes de seguridad de medios económicos de subsistencia el deber de aliviar las necesidades e impedir la miseria, restaurando a un nivel razonable los ingresos perdidos... Sobre el proceso, tendencias y fundamentos, vid. J. GASCÓN Y MARÍN: *Los planes de Seguridad Social. De la Beneficencia al Seguro*. Ed. I. N. P., Madrid, 1944. A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *Filosofía de la Seguridad Social*, cit. Vid. también consideraciones sobre la tesis de BEVERIDGE, en MARÍA PALANCAR: *La Seguridad Social en el Derecho constitucional español*, cit., pág. 20 y su nota.

(30) La crítica del sentido extensivo y puramente económico de un concepto de Seguridad Social, a tenor de estos textos, L. JORDANA DE POZAS: *Ideas fundamentales sobre la Seguridad Social*, cit., págs. 23 y sigs. También A. PERPIÑÁ: *Filosofía...*, cit., páginas 125 y sigs.

(31) *La política de Seguridad Social y la evolución de la sociedad contemporánea*, separata número 3, Madrid, mayo-junio 1953, de la *Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*, págs. 41 y 15 y sigs.

los individuos y entre las clases sociales. Así, ha determinado una revisión de la estructura de las profesiones sanitarias y de los servicios públicos asistenciales; ha operado una modificación esencial en el sistema de asociaciones y mutualidades —en su régimen, en sus contenidos funcionados, en el significado político de su pluralismo social y económico—; ha mantenido una capacidad mínima de consumo de servicios y de bienes de la mayoritaria y modesta población trabajadora; ha enriquecido, en resumen, el patrimonio nacional con el ahorro y la constitución de bienes de equipo a través de sus inversiones técnicas y sociales. Ello explica la consideración varia de la Seguridad Social: técnica de la solidaridad «mecanizada», organización económica de la justicia y de la caridad social, técnica de dirección de la economía y técnica de la política económica (32). En todo caso, y desde la finalidad a que se dirige esta meditación, la Seguridad Social —en cuanto ideal y en cuanto organización que redistribuye recursos y prestaciones— es un instrumento de conformación de la comunidad política según los cánones de la justicia, porque realiza la solidaridad, como ha señalado la autorizada palabra del profesor Alonso Olea, allí donde es más necesaria, donde es más angustiada y exigente; la solidaridad en el siniestro social (33). La Seguridad Social opera, además, como se declara en la Exposición de Motivos de la Ley de 28 de diciembre de 1963, «en un terreno esencial para la convivencia ordenada y justa de los españoles», porque como expresión de una verdadera solidaridad nacional y comunitaria «impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos».

Es ésta la función mejor, la más hermosa, de la Seguridad Social. En cuanto la exceda o la limite puede hacer peligrar a la libertad de los hombres en la servidumbre de las necesidades de la existencia o en esa otra más grave y de-

(32) Cfr. el sugestivo examen, síntesis temática de la Seguridad Social de E. PÉREZ BOTTJA: *Reflexiones acerca de las doctrinas que sobre Seguridad Social contiene la Encíclica «Mater et Magistra»*, separata del núm. 5, sept-oct. 1961, de la *Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*, en especial pág. 17.

(33) *Sobre los principios cardinales del Proyecto de ley de Bases de Seguridad Social*, 2.ª ed., Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1964, página 26; la más expresiva síntesis de los criterios del Proyecto de ley de Bases de la Seguridad Social y de los fundamentos que, por razones diversas, han determinado las opciones por los mismos. En la misma línea, *Las Bases de la Seguridad Social (Consideración de conjunto de la Ley de 28-XII-1963)*, separata del núm. 61 de la *REV. DE POLÍTICA SOCIAL*, núm. 61, cit.

finitiva: la servidumbre de unas prestaciones de bienestar reglamentadas y socializadas.

C) EL DRAMA DE LA LIBERTAD EN LA EXPANSIÓN AUTORITARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—La dinámica de las necesidades y condiciones económicas del mundo técnico, industrial y urbano opera en formas de centralización de fines y de concentración de medios, mediante la promoción, constitución y desarrollo de organizaciones «convencionales»; de grandes complejos orgánico-funcionales que en sí mismos son un poder y una fuente de poder de socialización: política, económica o social. En la órbita de fines, de funciones y de servicios de estas organizaciones en las que el hombre, obligatoriamente o por voluntad «necesaria», ha de hacer discurrir su existencia, se encuentra en el peligro de alienarse: en el peligro de pérdida de su libertad y responsabilidad. En las organizaciones «convencionales» es la reglamentación la que domina; el sistema de «cola» define la situación de los hombres, situación de *status* impersonal que, si determina derechos y deberes en su proceso, por inercia y dinámica organizativa o conscientemente, llegará a la pretensión de la regimentación del ocio y descanso —¿en qué terminará, por ejemplo, la tendencia de las grandes empresas bancarias, y de otras, de construir y organizar residencias de verano... y de invierno?—, de los ahorros a realizar —¿existe auténtica promoción de ahorro y de inversión en bienes que potencien la existencia personal y familiar?—, de los contenidos de la educación a recibir y de la formación profesional que ha de adquirirse, etc., etc. (34).

(34) R. THIERY: «Nuevas formas y nuevo estilo de vida social», en el vol. *Socialización y la persona humana*, cit., págs. 42 a 45, nos dice que nuestra época puede caracterizarse por su organización invasora y muy compleja, porque «el espíritu de organización está presente en todas partes de manera casi obsesiva..., lo que en otros tiempos era solidaridad pasiva, cuando no simplemente virtual, se ha convertido en materia de construcción social». El mundo social en que vivimos, al igual que nuestro mundo físico, es cada vez menos un mundo natural y cada vez más un mundo hecho por la mano del hombre, un mundo del arte, hasta un mundo artificial». La justificación y la necesidad del proceso no excluye que se consideren los excesos y consecuencias que pueden derivarse de una hegemonía dogmática de la dinámica de ese principio organizativo. El mismo THIERY nos ofrece en su exposición el siguiente texto: «Abundan los ejemplos de transferencias de *actividades o responsabilidades individuales al plano social*: la limitación de los nacimientos, controlada enérgicamente por el Estado, en ciertos países, en el Japón especialmente, donde «el frenazo sobre los niños» (R. GUILLAIN) ha reducido el número de éstos en un 50 por 100 en diez años; la crianza y la educación de los hijos —favorecidas por los subsidios familiares, orientadas y secundadas por los cursos de puericultura y las escuelas de padres, por las consultas pre o post-natales, la medicina escolar, por las vacunaciones y la enseñanza obligatoria, por las organizaciones juveniles; el alojamiento de la familia supeditada a la intervención de una masa de organizaciones públicas o no—. Para tomar un oficio, la orientación profesional, las escue-



Es el gran poder taumatúrgico del principio organizativo que impera y se extiende (35); es el poder de conversión, en definidores y procuradores del bien material y... del bien espiritual de los hombres, a los directores públicos y privados de las grandes organizaciones; es el poder que resuelve las dificultades de la gestión de la organización o con la eliminación de las situaciones onerosas y que complican la gestión o con una ampliación de los objetivos de la misma, mediante una mayor determinación por vía autoritaria del sentido y

---

las técnicas y los exámenes; para entenderse con su mujer, las consultas matrimoniales; para mantenerse en buen estado de salud, la medicina preventiva y los Seguros Sociales; la previsión suplida e impuesta por la Seguridad Social y los sistemas de retiro; nuestros recreos industrializados, e incluso el «camping» (esta vuelta a la vida salvaje) reglamentado y sometido a un régimen de inmensos pueblos de lona; las opciones del consumidor diligentemente orientadas por las sugerencias de la publicidad, y las de los ciudadanos, por los buenos oficios de la acción psicológica; la aspiración a «elevar», a «ascender», de los humildes, estimulada y secundada por los créditos de la promoción social y de la promoción colectiva; el esfuerzo del adulto por conservar y desarrollar su cultura, de la que no tardará en encargarse el sistema de la educación permanente; la comprensión y la ayuda mutua, asegurada por las técnicas de las «relaciones humanas»; la invención del sabio, orientada y dirigida por la organización privada o pública de investigación, y la propia conversión, provocada por los procedimientos de autocrítica o de lavado de cerebro».

(35) *Ibidem*, pág. 47, el siguiente texto: «La multiplicación de los lazos sociales ha llegado a ser tan familiar a nuestro espíritu, que los procreamos a discreción. Se ha hablado mucho de la expansión demográfica de la post-guerra; no hacen falta estadísticas para afirmar que el aumento de la natalidad es igualmente notable entre las personas morales. En el terreno económico o en la acción social, cada vez que aparece una nueva idea, el crear una sociedad o una asociación nuevas que se ocupen de llevarla a la práctica, se ha convertido en una especie de reflejo. De esta manera proliferan las asociaciones que se disputan socios, fondos, locales y dirigentes. Las relaciones se acumulan sobre el ciudadano medio, que se ve solicitado por todas partes para dar su adhesión y su cuota; como en el caso del jefe de empresa, que depende fácilmente de una quinцена de organizaciones sociales o profesionales; o en el de los dirigentes de toda especie, cuya agenda está sobrecargada de conferencias, de juntas, de reuniones de Consejos de administración, de oficinas o de Comités, de coloquios, de Congresos, sin hablar de las comidas de negocios o de los *cock-tails*.» «El mundo de las empresas y de las profesiones, el mundo cívico y administrativo, nuestro mundo unificado, complejo y docto, planea muy por encima de las gentes, que encuentran entonces un sustitutivo de la comunión auténtica, al nivel de los *slogans*, de las diversiones colectivas y de las reacciones primarias, a menudo teledirigidas. La existencia de multitud de asociaciones o de agrupaciones, puede ilusionar, pero no prueba de ninguna manera que haya una verdadera participación de la vida social. Las personas morales han proliferado a menudo de manera muy artificial: en algunas, sus fantasmas encubren la vida social; otras apenas si se diferencian entre sí, o se especializan hasta el exceso, agotando a los dirigentes en actividades dispersas en múltiples reuniones» (pág. 57).

contenido de la «existencia» y de la «consistencia» humana (36). Esta es, como ha dicho el profesor Jordana de Pozas (37), la «delicada, grave y difícil cuestión del impacto de la socialización sobre la persona humana, sobre su libertad, su intimidad, su originalidad, sus notas diferenciales». El riesgo cierto, indiscutible, no descalifica ni desmerece la gran tarea de conformación justa de la convivencia que han realizado y realizan las grandes organizaciones; las organizaciones que han hecho posible la fecunda existencia de los derechos sociales de la personalidad (38).

En el más positivo catálogo de estas organizaciones y de estos derechos, la Seguridad Social figura, con título legítimo, en lugar preferente. El ideal de la misma, ideal de convivencia, ideal de solidaridad, tiene necesidad de instrumentarse para la consecución progresiva de sus objetivos, y se instrumenta, necesariamente, en estructuras convencionales, en estructuras de masas —de personas, de recursos, de riesgos, de daños, de necesidades—, en cuanto a ese ideal importa esencialmente y de raíz la máxima socialización ante las necesidades

---

(36) Es lo que se ha denominado «sucesión de metas» y «desplazamiento de metas», que determinan una preocupación básica para conservar las organizaciones a expensas de sus objetivos esenciales, que son su justificación y fundamento. Cfr. R. MICHELS: *Political Parties*, III, Free Press, 1949, de cuya tesis se ocupa P. M. BLAUN: *Las burocracias en la sociedad moderna*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962, págs. 95 y sigs.

(37) En el discurso de contestación al profesor LEGAZ LACAMBRA: *Socialización*, de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1964, pág. 111.

(38) El mismo JORDANA DE POZAS nos lo recuerda en el siguiente y expresivo texto: «Bueno es advertir, sin embargo, que las voces de alarma partieron, claro es, de los medios privilegiados, intelectuales o burgueses, únicos en los cuales podían sentirse de modo consciente las ventajas de un ámbito personal, libre de ajenas intromisiones. Para la inmensa mayoría, tal esfera de libertad era una palabra hueca o un ideal inasequible. Con jornadas agotadoras y salarios regulados por la pura ley de la oferta y la demanda, desprovistos de las instituciones tras de las cuales garantizarse y unirse, continuamente amenazados por el espectro del paro, viviendo en míseros tabucos, en suburbios infectos, en barrios hechos con latas y barro, sin más recreo que la taberna, apenas sin escuelas ni iglesias, llorar la pérdida de la libertad e intimidad de los componentes de las nuevas masas, no sería otra cosa que una cruel ironía. Y aunque la socialización haya atenuado el cuadro, todavía es verdadero para muchos millones de seres humanos. Para ellos, realmente, la libertad teórica ha cobrado cuerpo gracias a las posibilidades de opción que ahora se les ofrece. Son los medios comunes y económicos de transporte los que han hecho viable la libertad de viajar, y la enseñanza gratuita y el acceso a los grados superiores de enseñanza lo que ha creado la libertad de saber, y la difusión de los medios audi-visuales y de los espectáculos populares lo que ha permitido el conocimiento del arte y la opción entre sus diversas manifestaciones, y la limitación de la jornada, la mejora de la vivienda, las instituciones sindicales y municipales, deportivas y de descanso, los que han creado para los trabajadores, aunque en grado más modesto, esa misma intimidad, de cuya inminente desaparición se duelen los burgueses.» (*Ibidem*, págs. 111-112.)

de la existencia de los hombres, que es como el principio rector de la política de *planetización* de la Seguridad Social, como se ha dicho del peligro de su dinámica, en términos de Teilhard de Chardin (39).

Con ello, sin embargo, no parece satisfacerse el «ideal» y la «técnica» de los directores de las organizaciones de la Seguridad Social. El principio organizativo opera ininterrumpidamente: nuevos objetivos exigen más recursos; nuevas prestaciones demandan más técnica gestora (40). Es una tendencia obsesiva de resolver, de conformar toda existencia humana; la igualación en la necesidad y en el bienestar es el final; la primacía del todo formal —la organización— determina los fines y los medios, y los hombres, que son los que integran y justifican la organización, sólo cuentan como destinatarios pasivos de unas prestaciones que liberan o de unas prestaciones que subordinan su libertad.

Este es, pues, el drama de la Seguridad Social; drama posible si de la seguridad defensiva y existencial se accede al campo, sin límites, de la seguridad ofensiva y del bienestar, porque entonces la *planetización* de la misma, con la impersonalización máxima de sus dimensiones orgánicas y funcionales, puede convertirse en un instrumento fácilmente manejable para la realización de ese «mundo feliz», deshumanizado, puro artificio de libertad y de felicidad, que nos ha descrito Aldous Huxley (41).

Las posibilidades que actualmente ofrece nuestra estructura económica y la existencia de amplios sectores a los que no ha alcanzado todavía un completo sistema de Seguridad Social existencial, alejan, ciertamente, ese inmenso riesgo, inmenso y definitivo, del «mundo feliz», pero es bueno advertirnos, oportuna e inoportunamente, sin dramatizar, porque es también cierto, como señaló el profesor Durand, el peligro de que la Seguridad Social asegure todos los riesgos, completa, indefinidamente, porque así negaría a un tiempo la libertad y la responsabilidad, cuando menos porque el hombre debe tener la esperanza

---

(39) Vid. Y. CONGAR: «Perspectivas cristianas sobre la vida personal y la vida colectiva», en el vol. *Socialización y persona humana*, cit., pág. 213.

(40) La tendencia es compatible, por supuesto, con esa otra aparentemente contraria de exclusión o de demora del ámbito y de la acción de la organización de los sectores profesionales de estructura compleja o de posibilidades económicas limitadas y precarias. En tal sentido ha de entenderse el texto, como la crítica de la progresiva regimentación del bienestar, como principio y en relación a las *escalas* o *niveles* de socialización cuando algunos sectores carecen del *bienestar existencial*.

(41) Vid. la versión castellana de R. HERNÁNDEZ, Ed. Plaza, Barcelona, 1963. Confróntense las exposiciones de R. THERY, J. FOLLIET y R. GOETZ-GIREY, en el vol. *Socialización y persona humana*, cit. Otras referencias en L. LEGAZ LACAMBRA: *Socialización*, cit., págs., 38 y sigs. Item, H. FREYER: «Vida de segunda mano», en *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 113-114, sep.-dic., 1960 (págs. 67-85).

de alcanzar por sí mismo alguna parte de su bienestar (42). Con esta condición la Seguridad Social servirá, positiva y auténticamente, al proceso de renovación espiritual mediante la justicia material que hace efectiva. El exceder estos límites, ha dicho recientemente el profesor Savatier, implicará una sumisión y no una liberación del hombre a sus propias conquistas (43).

D) LA POLÍTICA LIBERALIZADORA EN LA SEGURIDAD SOCIAL.—El mundo moderno, el mundo de nuestro tiempo, se caracteriza por la constante de la intensificación de las relaciones de convivencia; por la progresiva socialización de estas relaciones (44). Es el tiempo histórico de desarrollo máximo de las solidaridades *mecánicas* más que *orgánicas*, según la terminología de Durkheim, con unas relaciones humanas soportadas o aceptadas más que deseadas (45). El gran servicio, no obstante, de estas *solidaridades mecánicas* ha consistido en resolver o limitar los graves desequilibrios que causaba en la vida individual y social la ley absoluta del mercado en las relaciones económicas y de trabajo (46). Tal fué la finalidad y la causa legitimadora de la intervención conformadora del Estado y de la Seguridad Social como una de sus mejores manifestaciones. La acción conformadora y socializadora ha potenciado, más que limitado, las libertades humanas. De otra parte, las técnicas económicas y jurídicas instrumentadas al efecto, con su funcionalización pública, también deben contribuir a realizar un orden social éticamente más elevado (47).

La Seguridad Social que, en cierto modo, como se ha dicho (48), ha hecho

(42) Vid. su estudio *La política de Seguridad Social y la evolución de la sociedad contemporánea*, cit.

(43) «El Derecho al servicio de la persona», en *Socialización y persona humana*, cit., página 319.

(44) Cfr. en L. LEGAZ LACAMBRA: *Socialización*, discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1944, con un examen crítico de los diversos sentidos y significaciones del término.

(45) La referencia en J. FOLLIET: «Enriquecimiento y servidumbre de la persona», en el vol. *Socialización y persona humana*, cit., págs. 113-114, donde se formulan consideraciones sobre la objetivización de las relaciones humanas y su influjo en el proceso desde las viejas Mutualidades a las instituciones de la Seguridad Social.

(46) Cfr. V. ANDRÉS ALVAREZ: *Libertad y seguridad*, separata del núm. 3, mayo-junio 1958, de la *Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*, págs. 17-18.

(47) Cfr. J. L. L. ARANGUREN: *Ética y Política*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1963, capítulos IX, XVIII y sigs.

(48) L. LEGAZ LACAMBRA: *Socialización*, cit., pág. 49. Cfr. J. ROF CARBALLO: «La insegura seguridad», A B C del 5 de febrero de 1964, la crítica de la excesiva confianza en la seguridad racionalizada y colectiva, cuando pretende olvidar la fuerza inmensa —que la técnica no tendrá nunca— de la seguridad incierta que simbolizan la monjita, el cirineo y el samaritano, seguridad incierta que alude a la seguridad más radical del

ociosas muchas viejas virtudes por la seguridad de presente y de futuro que otorga, en cuanto como función del Estado racionalizada, planificada y burocratizada asume o pretende asumir la previsión de todos los riesgos de la existencia humana, tiene o debe tener, sin embargo, una función liberalizadora, una función promotora de la personificación en la búsqueda de seguridad que distingue al hombre actual; una función que afirme el señorío del hombre sobre la ansiedad que le domina de una racionalización aseguradora (49). En esa función de personificación debe estímulo y apoyo a las organizaciones en las que el hombre se solidariza voluntariamente, que es la mejor de las solidaridades, con los problemas, necesidades y aspiraciones de otros hombres, como serían, en versión de nuestro tiempo, las Cofradías, Hermandades, Sociedades Mutuas de Asistencia y Seguro, etc., etc. (50).

Por todo ello, si la Seguridad Social de las necesidades existenciales es una pretensión y una realidad irreversible en el cuadro de derechos de la personalidad y exige una centralización y una concentración de fines y de medios, política, económica y jurídica, la Seguridad Social de la consistencia y del bienestar singular que deriva del esfuerzo personal exige, contrariamente, una descentralización individual y social de las responsabilidades de la misma.

En estas dos vías de seguridad y de libertad, el principio de subsidiariedad, en su pretensión dogmática y en sus exigencias históricamente contingentes, es definidor positivo y negativo de la función del Poder público mediante la Seguridad Social: justifica la socialización de los siniestros esenciales y la excluye en la resolución de las necesidades de bienestar. El Estado puede prestar

---

hombre, y que surge espontáneamente al contacto con la humana invalidez. Vid. también *El derecho al servicio de la persona*, cit., del profesor SAVATIER.

(49) Vid. J. LÓPEZ MEDEL: «Seguridad y socialización», en *Jornal*, núm. 97, octubre-noviembre-diciembre 1962, págs. 332-338, técnicas y procedimientos para el *autocontrol de la socialización*. Cfr. *sobre la socialización personificadora*, A. SÁNCHEZ DE LA TORRE: «La socialización en la doctrina social católica», *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, número 52, oct-dic. 1961 (págs. 101-130), en la línea de los textos recogidos en el volumen *Socialización y persona humana* (ed. fr. París, 1961).

(50) Cfr. Y. CONGAR: *Perspectivas cristianas sobre la vida personal y la vida colectiva*, cit., sobre la revitalización de los grupos colectivos, mediante personas vivientes, que son las verdaderas, profundas, vitalizadoras, intentando conseguir de nuevo el nivel de relaciones personales más allá de todo hecho y de programas objetivos impersonales (pág. 220). M. CREUZET: «Los cuerpos intermedios», en *Verbo*, Ed. La Ciudad Católica, S. III, núms. 22, 23 y 26-27, nos ofrece, con amplias referencias de la doctrina católica, un examen del por qué de las entidades, naturales o cuasi, en las que el hombre realiza más personalmente su vocación social, de las causas que en nuestro tiempo apremian su potenciación efectiva, de las funciones que les corresponden entre sí y respecto de las organizaciones «convencionales» (según la terminología que nosotros utilizamos del Poder político, social, económico y técnico.

otro servicio a la libertad de los hombres, que está en la base de su dialéctica fundacional, si abandona la vía de organización autoritaria de la seguridad del bienestar y estimula, por el contrario, el sentimiento institucional, de solidaridad comunitaria de los grupos; es decir, si realiza con la función liberalizadora la de promoción de solidaridades voluntarias, orgánicas, en las que la seguridad del bienestar sea el resultado de la libertad y de la responsabilidad de los propios interesados.

Es este tiempo de socializadoras y necesarias organizaciones el más apremiantemente necesitado de un pluralismo institucional auténtico, que no disuelva la libertad y la responsabilidad en un espejismo de solicitaciones artificiales; un pluralismo comunitario que promueva y desarrolle solidaridades fecundas; solidaridades voluntarias para la responsabilidad del bienestar espiritual, social y económico al que se encuentra especialmente vocado el hombre y la sociedad de nuestros días.

Desde esta panorámica exposición, mutiladora y escasamente sugerente de la entidad de algunos de los problemas y preocupaciones entrañados en la política de la Seguridad Social, veamos también en escorzo enunciativo los particulares de la gente de mar, con referencia más específica de su futuro en el marco de la ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963.

#### 4. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA GENTE DE MAR

En el momento de iniciar esta última parte del periplo de nuestra meditación nos asalta otra vez, como al principio, la duda de habernos desviado y de causar con ello una defraudación en el examen de la problemática de la Seguridad Social de la gente de mar (51).

Una versión admisible, sin duda, hubiera sido, como señalamos, la de disolver el problema en el relativismo subalterno de sus cuestiones de afiliación, cotización, prestaciones, y sus diferencias en los subsectores profesionales —marina mercante, pescadores de altura y bajura, etc.—, con pérdida de perspectiva y, sobre todo, de empobrecimiento del problema de cara a las soluciones que pueden derivarse de la ley de Bases, de 28 de diciembre de 1963.

La otra versión del problema se nos ha presentado más problemática, valga la expresión, en cuanto como empeño ha pretendido —con vistas también a las soluciones que puede ofrecer el sistema especial legalmente anunciado— situar.

(51) Vid. Dr. NOGALES PUERTAS: «Los problemas humanos en la industria pesquera», *Apostolatus Maris*, núm. 13-14, Roma, 1964, págs. 56-64, la enunciación de las particularidades sociológicas, profesionales, sanitarias, etc., del sector de pescadores, y sugerencias para su especial tratamiento.

en el marco de las preocupaciones y tendencias de la Seguridad Social, las cuestiones de principio que plantea la de los trabajadores en y del mar.

Con esa orientación nos ocuparemos ahora de esbozar y caracterizar el pasado, el presente y el futuro de la Seguridad Social de este sector profesional.

A) LAS COFRADÍAS DE MAREANTES Y SU SISTEMA HISTÓRICO DE SEGURIDAD SOCIAL.—a) *La significación política.*—En su *Historia de la Previsión Social en España* (52) el profesor Rumeu de Armas nos informa del proceso histórico de las Cofradías de mareantes, de la significación política que alcanzaron y del sistema de seguridad que las distinguía por la exaltación máxima, espiritual y material, del principio de solidaridad entre sus miembros y familias.

La documentación histórica ha comprobado que, cuando menos desde el siglo XII, existían diseminadas a todo lo largo de la periferia costera peninsular poderosas y bien organizadas Cofradías de la gente de mar, en ocasiones ligadas por federaciones y alianzas, como la famosa Hermandad de las Villas de la Marina de Castilla con Vitoria (53). En esta Hermandad llegaron a integrarse todas las Cofradías de los puertos del Cantábrico, por lo que pudo decirse de ella que comprendía de «Bayona a Bayona» (la francesa y la gallega), y este rosario de Cofradías formaron lo que pudiéramos llamar Hansa Mercantil Cantábrica, que actuó como verdadero Estado independiente. Así, en el orden militar, contribuyeron decisivamente a la conquista de Sevilla por Fernando III el Santo, al mando del almirante Bonifaz; y las del reino de Aragón, más sujetas a la disciplina de los reyes, se distinguieron, igualmente, en las campañas mediterráneas y en las expediciones navales hacia Oriente. Y, por supuesto, esta tierra que nos acoge, de vieja y gloriosa tradición marinera, tuvo florecientes Cofradías, como las de Pontevedra, Vigo y Túy, de cuya pujanza económica y alto espíritu religioso es un admirable testimonio el hecho de que la famosísima Cofradía de mareantes de Pontevedra se lanzara, a fines del siglo XV, a la descomunal empresa de construir a su cargo el templo de Santa María la Grande, uno de los más bellos ejemplares del plateresco español.

Con todo, sin embargo, la autonomía política y el poderío militar de las Cofradías de mareantes bajo-medievales, como tantas otras manifestaciones del arriscado pluralismo político de la época, fueron abatidos por la magna obra

(52) Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944, obra galardonada con el Premio Marvá 1942. La exposición que se ofrece es un resumen de cuanto se nos informa, especialmente los títulos IV, «La previsión social en el mar. Edad Media»; cap. IX, «Las Cofradías de mareantes»; título VI, «La previsión social en el siglo XVIII»; cap. XVIII, «La previsión social en el campo y en el mar».

(53) La Hermandad gozó del favor de Alfonso VIII, el Emperador. Por su poderosa fuerza militar, hubieron de procurar su alianza Alfonso X y Sancho IV con ocasión de sus luchas intestinas. *Ibidem*, págs. 139 y 145.

de centralización del poder cumplida por los Reyes Católicos. La organización de la Armada real anuló el poderío militar de las Cofradías «reduciéndolas a sus justos límites de asociaciones profesionales, aunque muy superiores en facultades a los gremios de la época», como dice su historiador Rumeu de Armas (54).

b) *La significación gremial y corporativa.*—En estas funciones las Cofradías continúan en la plenitud de su desarrollo y prosperidad durante los tres siglos de la Edad Moderna, y si entonces pierden en absoluto su importancia política, alcanzan en compensación mejor un ascendiente social extraordinario (55).

En una generalización de los contenidos de las Ordenanzas y Estatutos de algunas de las Cofradías de mareantes más significativas, es posible esbozar sus finalidades y organización corporativa en la forma siguiente:

a') *Las finalidades institucionales.*—En cuanto a ellas se autoseñalan las de policía de los puertos, vigilancia de las costas, establecimiento y observancia de las leyes de pesca y las derivadas de la más estrecha solidaridad gremial, es decir, el mutuo auxilio en los peligros, riesgos y azares de la navegación y la previsión social, propiamente dicha, con la extensión y delicadeza que más adelante mencionaremos.

b') *La organización.*—En cuanto a su organización, las Cofradías estaban regidas por los mayoresales, mayordomos o capitanes, dotados con muy amplias facultades de gobierno, justicia y administración; dichos cargos eran electivos o designados por insaculación, entre los cofrades en junta, renovables a corto plazo. También, por lo general, existía un tesorero y dos revisores de cuentas.

c') *Los recursos económicos.*—Los recursos de las Cofradías se allegaban, además de las multas, por contribución de sus miembros, fijada a tanto alzado según categoría profesional, o más comúnmente en una proporción fija de los ingresos obtenidos en cada empresa marítima (sistema de contribución por descuento, quiñón, etc.). Los fondos de las Cofradías aseguraban a éstas rentas cuantiosas y con ellas la posibilidad de satisfacer los amplios fines que habían asumido y, en especial, los de asistencia y previsión.

c) *El sistema de previsión de las Cofradías del pasado.*—Si tomamos como modelo las Ordenanzas del Gremio y Cofradía de los mareantes de Portugal (de 1803), que Rumeu de Armas considera que puede ser el tipo representativo de todas las demás, se aprecia la perfección del sistema de seguridad social de estas pequeñas repúblicas de pescadores y marineros «en las que —dice Rumeu— debieran haberse inspirado todas las *utopías, falansterios* y demás Estados ideales, porque constituían rincones idílicos, remansos de paz, frente a las luchas intestinas de las capitales y a las ambiciones de los hombres cultos e

(54) *Ibidem*, pág. 145.

(55) *Ibidem*, pág. 378.



ilustrados. La Cofradía dominaba o absorbía por completo la vida del individuo y le garantizaba, como base de la paz social, el trabajo y el seguro..., la garantía plena y absoluta contra todos, ¡todos!, los riesgos de la vida del marinero y del pescador en lucha desatada —siempre y constante— contra los elementos de la Naturaleza» (56).

Las prestaciones de la Cofradía de Portugalete consistían :

*En caso de enfermedad*, un subsidio diario, suficiente para el sustento del cofrade y el de su familia, hasta la reincorporación al trabajo, incluida, por supuesto, la prestación gratuita de los medicamentos.

*En el caso de "vejez, guerra y accidente en navegación o fuera de ella"*, un auxilio diario para sustento del inválido y su familia, con la obligación que asumían los inválidos de instruir a los huérfanos de la Cofradía en las cosas del mar y en la navegación; es decir, se otorgaba asistencia en la necesidad y se les incorporaba a una tarea útil a la comunidad.

*En caso de muerte*, la Cofradía sufragaba los gastos de entierro y se otorgaba a las viudas un auxilio diario, con idéntica obligación de instruir y de cuidar a las huérfanas de la profesión.

*En caso de cautividad*, por último, la Cofradía aportaba total o parcialmente el precio de rescate de la víctima.

En verdad que resulta gozoso conocer la profunda solidaridad de que todos estos datos ofrecen emocionante testimonio. Los capitanes de la Cofradía eran de hecho tutores de los huérfanos del gremio; velaban por su alimentación, vestido y enseñanza profesional a cambio del respeto que como a verdaderos padres les debían, según las Ordenanzas. Y la solidaridad se manifestaba en el infortunio y en la prosperidad, lo que explica la disposición de las Ordenanzas por la cual se imponía a los enriquecidos en las faenas del mar la obligación moral de devolver todos los socorros y auxilios recibidos, fortaleciendo así la hermandad entre los hombres y la función integradora de la Cofradía.

Todo esto, que ciertamente despierta a la vez elogio y nostalgia, sucumbió con tantas otras cosas buenas y malas del viejo orden social estamental al empuje de los malos y buenos vientos que soplaron por el solar de la Patria a raíz de la coyuntura revolucionaria que se inició en 1808. Lo que sí queda, sin embargo, es el ejemplo de solidaridad; el ejemplo de unas relaciones humanas verdaderamente comunitarias; el ejemplo de la posibilidad de una seguridad de bienestar fundada en el esfuerzo y en la responsabilidad libre de los

---

(56) *Ibidem*, pág. 380.

hombres y de los grupos profesionales y sociales que constituyen el contorno entrañable de su singular existencia. La actualización de este ejemplo puede ser la esperanzadora tarea de las nuevas Cofradías.

B) LA SIGNIFICACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA Y DE SUS ORGANISMOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA GENTE DE MAR.—a) *Introducción.* La crisis de los poderes profesionales de la organización gremial de la gente de mar, determinada por los mismos factores que causaron la de la sociedad estamental política y económica del *Ancien Régime*, arrastra y disuelve casi todas las manifestaciones de la entrañable solidaridad, en las necesidades de existencia y de bienestar, que ha sido posible representarnos con el resumen de las Ordenanzas de la Cofradía de Portugalete.

El individualismo de la organización económica y laboral que nace entonces originará el minifundio de los pestadores y el empobrecimiento de nuestra marina, y el espíritu comunitario de las Cofradías apenas si excederá de una asistencia precaria en los días trágicos de infortunio y en manifestaciones, más rituales que operativas, de sus antiguos fines religiosos. La solidaridad, que era la regla y el espíritu de unos hombres y la condición fecunda de la naturaleza y del lugar de su trabajo, derivó en insolidaria existencia de las actividades que integran el sector económico y del conjunto de sus trabajadores, con particularismos que todavía hoy retrasan y limitan su renovación económica y su Seguridad Social.

En la iniciación de este proceso y en su desarrollo se impone al Estado la sola función del gendarme colectivo y la renuncia a la que es su esencial y legitimadora función: la de procurador del bien común, la de integrador de la comunidad política con la composición justa de los intereses de los hombres y de los grupos en sus relaciones de existencia y de convivencia. Más tarde, con timidez y muchas limitaciones, emprenderá el retorno mediante una política de promoción del sector marítimo-pesquero, con técnicas y formas de actuación diversas por los condicionamientos que todavía oponen las estructuras económico-sociales constituidas al amparo de la que fué la ideología de las libertades; diversidad de técnicas y formas que explican y justifican la empresa actual de revisión de objetivos, de sistematización de órganos, funciones y medios, en definitiva y en términos de generoso empleo, la planificación de la Seguridad Social de la gente de mar, y en cuanto tal, sin perjuicio de su relación con otras manifestaciones de la política de desarrollo y de reforma de las estructuras económico-sociales del sector marítimo-pesquero, como sucede en el sector agrario con la política de colonización y regadíos, de ordenación rural y de concentración parcelaria (57).

(57) Sobre la urgencia de la superación del «minifundio» pesquero, vid. G. MOREDA

b) *El Instituto Social de la Marina y los problemas de la Seguridad Social de marinos y pescadores.*—De un extremo a otro del proceso, desde la decadencia a la planificación, en medio del camino, el Instituto Social de la Marina, como la organización verdaderamente pionera de la promoción y consecución de sucesivos mejores niveles de Seguridad Social y de bienestar para las familias de un trabajo económicamente deprimido, pero que en otro tiempo, en el Siglo de Oro, era considerado, con la Iglesia y la casa real, una de las rutas españolas de posible porvenir para los hijos que no estaban protegidos por los privilegios hereditarios (58). Las venturosas realizaciones del Instituto —educativas y culturales, de seguridad social, de luchas sanitarias, de viviendas, de tutela y protección de huérfanos y ancianos, de política de crédito para la renovación y mejora de la flota pesquera, etc., etc.— (59) no ocultan, sin em-

---

OROZA y otros: *Subsidio de paro en la pesca «a la parte»*, II Jornadas Técnicas Sociales del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1961, págs. 612 y sigs. Del mismo autor, «El Sindicato Nacional de Pesca y su Sección Social», en *Jornal*, núm. 92, sep-oct. 1961, páginas 820 y sigs., insiste en la urgencia de la «concentración».

(58) Nos lo recuerda el rector de la Universidad de Puerto Rico, al ocuparse del principio de igualdad de oportunidad a que tiende o debe dirigirse la sociedad de nuestro tiempo, en *Ética y estilo de la Universidad*, col. Ensayistas Hispánicos, Ed. Aguilar, Madrid, 1964, pág. 180.

(59) Cfr. notas siguientes: Una información, muy desigual por la finalidad del trabajo, sobre la diversidad de actuaciones del Instituto Social de la Marina, en F. MORENO MÉNDEZ (y otros), del Instituto Social de la Marina: *La Seguridad Social en el mar*, Ponencia 15, de las Jornadas Técnicas Sociales, del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1961. En el aspecto educativo y cultural tiene encomendadas el Instituto la creación y sostenimiento de escuelas primarias, nocturnas de adultos y profesionales de pesca de carácter elemental. En materia de Seguridad Social, su Caja Nacional de Seguros Sociales de los Pescadores, en régimen delegado y de convenio con el Instituto Nacional de Previsión —con la calidad de entidad colaboradora— y la cooperación administrativa de las Cofradías, lleva a cabo la gestión del régimen especial de seguros sociales de los pescadores, en sus diversos aspectos de protección a la familia a través de las distintas prestaciones de régimen de subsidios familiares, así como de los seguros de enfermedad, vejez e invalidez. Igualmente —por medio del Montepío Marítimo Nacional y de la Mutualidad Laboral de Pesca de Bajura— tiene a su cargo la Seguridad Social complementaria del personal de la Marina Mercante y de los pescadores (pensiones de jubilación, supervivencia, invalidez, larga enfermedad, matrimonio, natalidad y defunción, principalmente). El seguro de accidentes de trabajo de los «pescadores a la parte» está a cargo de la Mutualidad Nacional de Accidentes de Trabajo en el Mar, entidad integrada en el Instituto. El Instituto sostiene también orfanatos y obras de protección a la vejez. En materia sanitaria coopera a las luchas antivenérea, antituberculosa y antialcohólica, correspondiéndole otras actividades de carácter asistencial, que desarrolla a través de las Cofradías de pescadores. En el orden económico, concede créditos para renovación y mejoramiento de la flota pesquera, promueve la revalorización y comercialización de los productos de pesca, etc. En cuanto a la vivienda familiar, se ocupa de preparar los pro-

bargo, el peligro de las limitaciones que se derivan de su pluralismo orgánico-funcional, de la heterogeneidad de sus fines —propios y de los organismos que encuadra—, de la compartimentación de recursos y prestaciones por riesgos o siniestros —con independencia de la identidad o analogía de su naturaleza— y por subsectores de trabajadores, en definitiva limitaciones que han afectado a las mismas posibilidades del conjunto marítimo-pesquero, en sí mismo y en relación con el proceso y contenido de la Seguridad Social Nacional, general y complementaria (60).

yectos de barriadas y sus servicios, tramitar la obtención de los beneficios que concede el Instituto Nacional de la Vivienda, otorga a su vez préstamos por medio de la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero, concierta créditos con el Instituto Nacional de Previsión, se ocupa de la titulación de los terrenos y de la realización de las obras. Por otra parte, crea y sostiene las «Casas del Pescador», que sirven de hotel para los pescadores y navegantes en tránsito a la par que de centro social y recreativo de la gente de mar. Una exposición divulgadora de la organización, funciones, medios, normas reguladoras, recursos económicos, gastos por prestaciones, etc., de cada una de las entidades del Instituto, D. BIKKAL: «La Seguridad Social de la gente de mar», *Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 6, nov.-dic. 1957.

(60) Cfr. F. MORENO FERNÁNDEZ (con la colaboración de A. GARCÍA ORMAECHEA y A. PUENTE RODRÍGUEZ), del Instituto Social de la Marina: *La Seguridad Social en el mar*, citado, se dice: «... en el Instituto Social de la Marina están encuadrados los pescadores a todos los efectos...» en materia de Seguridad Social, «... mientras que los marinos mercantes sólo figuran en este Instituto en lo que a mutualismo se refiere», señalando además que «... en definitiva, sus problemas, cuando de aplicarles los seguros sociales se trata, son similares si no idénticos»; «... marina mercante y pesca no son compartimentos estancos, sino íntimamente relacionados desde el punto de vista humano, porque sus componentes son los mismos y constantemente están pasando de una a otra actividad...»; «... la incorporación de la marina mercante al régimen especial de seguros sociales —con las variantes que para ello habrían de establecerse— podría contribuir a hacer realidad ese ideal de hermandad que debe existir entre los hombres de mar». Por otra parte, se hace notar que «... el Instituto Social de la Marina constituye un verdadero "complejo" de Seguridad Social, establecido en beneficio de la clase pescadora...», que tiene a su cargo «el sector menos apetecible desde el punto de vista económico... del trabajo nacional» y se expresa el parecer de que «ninguna compañía mercantil hubiera asumido el riesgo de accidentes de trabajo de los pescadores de bajura o el seguro de cascos de sus viejas y modestas embarcaciones. Que ninguna entidad bancaria concedería la mayor parte de los préstamos que otorga la Caja de Crédito sin más garantía, en muchos casos, que la propia embarcación que se va a construir y el honor del peticionario. Que ni el actuario más optimista podría prever que los pescadores llegasen a cubrir los costos de sus seguros sociales o de su mutualismo...», «como se viene logrando, sin ayuda ni subvenciones estatales, aunque sí gracias a las fórmulas especiales aplicadas «y a la comprensión inestimable del Instituto Nacional de Previsión...». En la referida ponencia se señala la conveniencia de «... unificar totalmente la afiliación de los pescadores, establecer un servicio común de recaudación para las entidades interesadas y coordinar las distintas prestaciones que se otorgan...», así como los órganos administra-

La situación alcanzada tiene sus fundamentos y, cuando menos, sus explicaciones de carácter general derivadas del proceso de «creación sucesiva y disociada de los Seguros Sociales» (61), que ha sido una característica, tanto nacional como extranjera, muy singularmente acusada en los sectores económicos y profesionales que, como dice la Base III de la ley de Seguridad Social, se distinguen «por la naturaleza, peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos», grupos profesionales que siempre han recibido con morosidad y limitación las garantías de asistencia y tutela en los infortunios; tales son, en especial, el sector agrícola y el marítimo-pesquero, no obstante el nivel de necesidad de los mismos y su contribución a la economía nacional. Ello explica que en la Exposición de motivos de la Ley se declare, como uno de los fundamentos de la misma, la necesidad de generalización de la protección a la población activa en su conjunto y la contemplación armónica de las situaciones de necesidad social, reaccionando así contra la insuficiencia del sistema vigente, «en parte nacida del largo y complejo proceso de expansión operado y, muy particularmente, de la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de aseguramiento», con el propósito de «poner término a la complejidad de que adolece..., que se manifiesta en una incesante proliferación de disposiciones, causa y efecto a la vez de la diversidad de organismos y entidades cuyas actividades se entrecruzan e interfieren, cuando no aparecen superpuestas...».

a) *El problema de la heterogeneidad de sus fines.*—De otra parte, en cuanto ahora nos ocupa y preocupa, la autoridad de estos textos se comprueba, cualificadamente, en la diversidad de fines y en la complejidad orgánico-funcional que es hoy la nota diferencial del Instituto Social de la Marina.

En cuanto a los primeros, no debe olvidarse que este Instituto, en virtud de la Ley de 18 de octubre de 1941, que es la verdaderamente constitutiva del mismo (62), tiene por «finalidad esencial atender con la máxima solicitud

---

tivos locales. Manifiesta que incluso el salario familiar, «... tanto más necesario cuanto más bajo es el nivel de vida de un sector laboral...», no ha podido establecerse en favor de los pescadores de bajura, que «... ocupan uno de los últimos estratos económicos de la sociedad española»; y ello «... por la imposibilidad de aplicar... la fórmula general de cotización patronal para nutrir el fondo que ha de distribuirse después en proporción a los "puntos" que cada beneficiario totalice», debido a «... la escasa, por no decir nula, potencia económica de la empresa en esta industria».

(61) De la Exposición de motivos de la ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963.

(62) El Real Decreto de 26 de febrero de 1930 (*Gaceta* del 28) convertía en Instituto Social de la Marina, dependiente del Ministerio de Marina, la antigua Caja Central de Crédito Marítimo Pesquero. El Instituto se adscribió al Ministerio de Trabajo en virtud de Decreto de 4 de mayo de 1931 (*Gaceta* del 9). Por Orden de 23 de diciembre de 1937

a los trabajadores del mar, favoreciendo su mejoramiento moral, profesional y económico-social (artículo 1), con tal alcance que en la especificación de los fines se le encomienda, nada menos, que lo siguiente:

1) Afirmar entre todos los productores del mar los principios políticos, económicos, morales y religiosos del Estado Nacional-Sindicalista, asegurando la subordinación, unidad y disciplina, necesarias para que la economía marítima sirva a la política nacional.

2) Fomentar el mejoramiento cultural y profesional de los elementos de la producción marítimo-pesquera.

3) Propulsar cuanto se refiere a las industrias marítimas y derivadas, facilitando los medios adecuados para la adquisición, construcción y reparación de embarcaciones, fabricación y distribución de efectos navales y útiles de pesca, frío industrial, etc., y procurar a los productores marítimos españoles la creación del patrimonio familiar.

4) Organizar servicios adecuados para impedir la depreciación de los productos del mar, mediante sistemas encargados de la subasta, venta y transporte de los mismos, tanto en los puertos productores como en los centros consumidores, persiguiendo la revalorización del producto y beneficiando al consumidor.

5) Realizar, con las Entidades afectas al Instituto, operaciones de crédito, a módico interés, tales como préstamos y cuentas de crédito; avales y garantías de las negociaciones que esas Entidades efectúen con Cajas de Ahorro u otros establecimientos de crédito, pudiendo servir de garantía para las mismas la personal solidaria de los asegurados, sus bienes, los sociales o los de un tercero.

6) Conceder subvenciones para la organización, desarrollo y sostenimiento de los organismos afectos al Instituto, obras y servicios culturales de enseñanza profesional, educación física y pre-militar;

---

(B. O. del E. de 6 de enero de 1938) se creaba una Ponencia de ordenación y reforma de la acción social en la pesca marítima, a la que se encargó del estudio de la situación del Instituto y de la Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo, y de proponer las medidas que convenía adoptar respecto de su ulterior funcionamiento. El Instituto Social de la Marina fué restablecido por Decreto de 2 de junio de 1938 (B. O. del E. del 4) y reorganizado por Ley de 18 de octubre de 1941 (B. O. del E. de 2 de noviembre de 1941), que dispuso la integración en el mismo de las siguientes entidades: Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo, Mutua Nacional de Riesgo Marítimo, Montepío Marítimo Nacional, Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero; a ellas se agregó, en virtud del Decreto de 23 de diciembre de 1944 (B. O. del E. del 11 de enero de 1945), la Caja Nacional de Seguros Sociales de los Pescadores. Vid. nota 64 y las siguientes sobre las entidades dependientes del Instituto.

orfanatos para hijos de marinos y pescadores; Casas del pescador y del marino; ídem Iberoamericana; Hogar del viejo marino; clínicas, sanatorios y otros establecimientos de asistencia; cooperación y auxilio a la lucha antituberculosa, antivenérea y antialcohólica, en cuanto haga referencia a los trabajadores del mar y a sus familiares, y, en general, a todo lo que respecta a su asistencia médico-farmacéutica; obras de cooperación, mutualismo y crédito y todo aquello que redunde en beneficio de los fines que se establecen en esta Ley.

7) Incrementar, por todos los medios a su alcance, la actuación mutualista de previsión y ahorro, estimulando y propagando los seguros sociales, colaborando con los organismos rectores de los mismos y, de manera especial, a la Obra de homenaje a la vejez del marino.

8) Facilitar la construcción de viviendas protegidas para los trabajadores del mar, cooperando a tal efecto con lo que fuera necesario con el Instituto Nacional de la Vivienda y Obra Sindical del Hogar.

9) Asesorar e informar en los proyectos y presupuestos de legislación social y reglamentación del trabajo en las industrias marítimas, cuando fuere solicitado.

10) Reglamentar las funciones y fines de las instituciones que de él dependen (artículo 3).

El catálogo no puede ser más generosamente ambicioso en su formulación, como un programa total, desde lo político a lo religioso, de redención o de desarrollo, como se quiera calificar la situación del momento, de un sector de nuestra economía y de nuestro mundo del trabajo. Es la situación y el momento los que pueden explicar el programa, sin que para su ejecución hayan existido los medios necesarios, con la consecuencia de una dispersión de actividades, de hacer un poco de todo (63) y, en definitiva, una proliferación orgánico-

---

(63) La simple enumeración de los variados cometidos a cargo del Instituto Social de la Marina, cuya gestión se distribuye entre los diversos organismos en él integrados, basta para dar una idea de la heterogeneidad de sus funciones, de la desigualdad de trato o de situación respecto de sectores personales sujetos en la práctica a un proceso de ósmosis que sitúa a los individuos alternativamente a uno u otro lado de la divisoria, de la obligada dispersión de esfuerzos de todo orden, de la interferencia de unas y otras misiones, de unos y otros campos. Piénsese, por ejemplo, que el Instituto ha de sostener simultáneamente instituciones y establecimientos sociales (orfanatos, centros sanitarios, hogares del pescador, etc.) y otras finalidades puramente económicas (revalorización de productos de la pesca, mercantilización o industrialización de los mismos, órganos para la concesión de créditos, seguro de las embarcaciones, etc.; que la marina mercante está protegida por el régimen general de Seguros Sociales, ajeno al Instituto Social de la Ma-

funcional heterogénea, incompatible con las exigencias de una institución que puede ser la estructura básica para el desarrollo del régimen especial anunciado en cuanto la naturaleza de las prestaciones, por ejemplo las sanitarias del sistema general, no aconsejen lo contrario, y para enjuiciar, además, esa pluralidad de objetivos no debe olvidarse que la expansión de los fines de la Administración del Estado ha determinado también la de su especialización funcional, de competencias y de servicios, con la creación de entidades autónomas *ad hoc*, a las que se encomiendan con criterio nacional la promoción de actividades singulares, sin discriminaciones territoriales ni profesionales.

b') *La consecuencia de una compleja estructura orgánico-funcional.*—En cuanto al complejo orgánico-funcional y consecuencias del mismo, basta recordar cuáles son los organismos que integran el Instituto, el sector laboral que respectivamente tutelan y la especialidad de sus recursos y prestaciones, la fecha de su constitución o de la extensión de sus ámbitos —subjeto y objetivo—, las particulares características de su gestión, propia, delegada o de colaboración —por ejemplo en cuanto a los seguros sociales de vejez-invalidez, subsidio familiar y Seguro Obligatorio de Enfermedad— en relación con el Instituto Nacional de Previsión y Cofradías de pescadores. Tal conjunto se integra por

---

rina, pero que tiene su Seguridad Social complementaria garantizada por éste a través del Montepío Marítimo Nacional; que las instituciones a través de las cuales otorgan las prestaciones sanitarias las Cofradías de pescadores coexisten en muchas poblaciones con los ambulatorios y centros quirúrgicos y de hospitalización del Seguro de Enfermedad; las actividades docentes y formativas desarrolladas por el Instituto lo son paralelamente a las de los Ministerios de Educación Nacional y de Comercio, así como de las organizaciones Sindical y Juvenil, en materia de enseñanza primaria y de adultos o de formación profesional de la gente de mar; junto a los créditos para renovación y mejoramiento de la flota pesquera existía la posibilidad de obtenerlos del anterior Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional; las circunstancias del empleo, así como las individuales de edad, salud, etc., determinan en muchos casos el ejercicio alternativo por unas mismas personas de actividades pesqueras o de navegación de transporte que, a pesar de tener tantos puntos de contacto, están sujetas a regímenes distintos de Seguridad Social; la eficacia de determinadas prestaciones se reduce o bien se hace totalmente imposible su aplicación (plus familiar de los pescadores de bajura, por ejemplo) por la escasa potencia económica de algunos de estos sectores independizados, que podrían disfrutar de las ventajas de la solidaridad nacional si estuvieran incorporados al régimen general —con las particularidades de afiliación y de gestión necesarias— o, al menos, agrupados entre sí, etcétera, etcétera. Sobre problemas generales, ver la citada ponencia de MORENO FERNÁNDEZ, en Jornadas Técnicas Sociales, 1960; en relación con el Seguro de Enfermedad, la ponencia 12 de las Jornadas Técnicas Sociales, 1961, a cargo de A. GARCÍA ORMAECHEA, y la ponencia 13 respecto del Subsidio de paro en la pesca «a la parte», de G. MOREDA OROZA. A. TORRES CALVO: «Los pescadores de bajura y su Seguro de Enfermedad», en *Fomento Social*, núm. 28, oct.-dic. Madrid, 1952.



la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero (64), la Caja de Seguros Sociales de los Pescadores (65), el Montepío Marítimo Nacional (66), la Mutualidad

(64) En su origen, Caja Central de Crédito Marítimo, dependiente del Ministerio de Marina. Su creación tuvo lugar por Real decreto de 10 de octubre de 1919 (*Gaceta del 12*) y, conforme al artículo 1.º, se le atribuían las siguientes funciones: «... que fomente el crédito popular mediante la concesión de préstamos directos y provisión de los medios de obtenerlos de otras entidades económicas a las asociaciones cooperativas marítimas, especialmente a las organizadas como pósitos de pescadores, y a las modestas industrias que se relacionen íntimamente con la pesca, las cuales podrán ofrecer las garantías de sus bienes, embarcaciones, artefactos y productos de su industria, así como la personal solidaria de sus socios y las demás legalmente admisibles». Con la denominación de Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero, «organismo encargado de fomentar el crédito entre la población pesquera y las industrias derivadas de la pesca», quedó integrada en el Instituto Social de la Marina, con personalidad jurídica, patrimonio social y medios propios para el cumplimiento de sus fines, según lo dispuesto en los artículos 4.º a 6.º de la Ley de 18 de octubre de 1941, que reorganizó dicho Instituto, dependiente del Ministerio de Trabajo. En el artículo 8.º de esta Ley se atribuía también a la Caja, muy especialmente, las funciones encaminadas a servir los fines previstos en los apartados e), f) y h) del artículo 3.º de la Ley, cuyo texto ha sido recogido en la anterior exposición. Por Orden del Ministerio de Trabajo, de 2 de junio de 1949, fué aprobado el nuevo Reglamento de la Caja. La Ley 146/61 de Renovación y Protección de la Flota Pesquera, de 23 de diciembre (*B. O. del E. del 29*), el Decreto 79/62, de 18 de enero (*Boletín Oficial del Estado del 19*), del Ministerio de Hacienda, y Orden de 26 de diciembre de 1962 (*Boletín Oficial del Estado del 31*) del Ministerio de Comercio, regulan la concesión de créditos por la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero. El desarrollo y especialización funcional de la Administración pública y de sus organismos, ha afectado necesariamente al régimen y dependencia de esta Caja, pues la Base 4.ª, del artículo 1.º de la Ley 2/62, de 14 de abril (*B. O. del E. del 16*), sobre Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca, autoriza la reorganización de diversos órganos de crédito, entre los que figuran la Caja de Crédito Marítimo y Pesquero, «... a fin de coordinar su actuación bajo la alta dirección del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, e incorporar a sus órganos de gobierno las adecuadas representaciones de la Administración, de los intereses de la Economía, a través de la Organización Sindical, y otros representantes del interés nacional». El Decreto-ley 15/64 de 23 de julio (*B. O. del E. del 24*, rectificado en el día 4 de agosto siguiente), transformó la Caja en entidad autónoma, denominada Crédito Social Pesquero, dependiente del Ministerio de Hacienda, facultándose a la misma para realizar cuantas operaciones le encomiende el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, aparte de las que la Caja venía realizando en virtud de las disposiciones citadas (Ley de 18 de octubre de 1941, Ley de 23 de diciembre de 1961 y Decreto de 18 de enero de 1962). El citado Decreto dispone que se aplicará el Reglamento de la antigua Caja en tanto se apruebe por el Consejo de Ministros el nuevo Reglamento, cuya elaboración y propuesta se dispone (transitorias 2.ª y 3.ª).

(65) Es entidad integrada en el Instituto Social de la Marina, con la denominación de «Caja Nacional del Fondo Regulador de los Seguros Sociales de los Pescadores», según el Decreto del Ministerio de Trabajo de 23 de diciembre de 1944 (*B. O. del E. del 11* de enero siguiente). Hasta entonces había venido denominándose Fondo Regulador de los

## de Accidentes del Mar y del Trabajo (67), la Mutua Nacional de Previsión de

Seguros Sociales de los Trabajadores del Mar, dependiente del Instituto Social de la Marina, conforme al Decreto de 29 de septiembre de 1943 (B. O. del E. del 10 de octubre), que estableció un régimen especial de Seguros Sociales para los pescadores, atribuyendo al Instituto facultades para «... actuar en régimen delegado en las operaciones administrativas inherentes al cobro de cuotas y liquidación de beneficios a los pescadores» (incluidos los de la pesca del bacalao, art. 120, Reglamentación). El Instituto vino así a ejercer una función delegada del Instituto Nacional de Previsión en la aplicación de los Seguros Sociales Unificados a los trabajadores comprendidos en el régimen especial. La Orden del Ministerio de Trabajo de 27 de mayo de 1950 (B. O. del E. del 2 de junio), sobre aplicación del Seguro de Enfermedad a los pescadores comprendidos en el régimen especial, encomendó la administración de los fondos de este Seguro a las Cofradías de pescadores y a la Caja Nacional de Seguros Sociales de los mismos, «... la ordenación interna del Seguro, la inspección, el control de la afiliación en cada puerto y la aprobación de las cuentas de las Cofradías, sin perjuicio de su sometimiento a las normas generales que rigen la gestión del Seguro por las entidades colaboradoras», condición ésta que correspondía a la Caja Nacional del Fondo Regulador de los Seguros Sociales de los Pescadores, según la Orden de 11 de marzo de 1946 (B. O. del E. del 17).

(66) La existencia del Montepío fué reconocida en el Reglamento de 17 de marzo de 1934. El texto vigente de 10 de diciembre de 1940 (B. O. del E. del 15) lo define como «Institución encargada de organizar, sostener y fomentar un régimen de previsión a favor de todo el personal afecto a la Marina civil», comprendido el administrativo de las empresas navieras. Los Estatutos de 14 de octubre de 1951 (B. O. del E. del 29), le encomiendan el ejercicio de la previsión social en todo el territorio nacional, en beneficio del personal marítimo y terrestre de la Marina mercante nacional y del comprendido en las Reglamentaciones de Trabajo de las Empresas Navieras Españolas y de Tráfico Interior de Puertos, así como a los radiotelegrafistas de estaciones costeras o interiores, cuyos servicios se relacionen con los del comercio y navegación, otras personas que presten servicio en buques admitidos al servicio marítimo y quienes pertenezcan a industrias dedicadas a la pesca de altura y gran altura. En cambio, han de estar obligatoriamente afiliados a la Mutualidad Nacional del Comercio los trabajadores comprendidos en la Reglamentación Nacional de Trabajo de Empresas Consignatarias de Buques, aprobada por Orden de 1.º de mayo de 1947 (B. O. del E. del 25), modificada por la de 14 de julio de 1964 (B. O. del E. del 16). En la actualidad el Montepío se rige por los Estatutos aprobados por la Orden del Ministerio de Trabajo de 13 de octubre de 1960 (*Boletín Oficial del Estado* del 25). Conforme al artículo 167 de la Reglamentación Nacional del Trabajo de la Industria de la Pesca del Bacalao, de 16 de julio de 1959 (*Boletín Oficial del Estado* del 30), es obligatoria la afiliación al Montepío del personal de tierra y embarcado comprendido en dicha Reglamentación. La integración del Montepío en el Instituto Social de la Marina fué dispuesta por la Ley de 18 de octubre de 1941, de reorganización de este Organismo. Vid. L. E. DE LA VILLA: «La naturaleza jurídica del Montepío Marítimo Nacional», *Rev. de la Facultad de Derecho*, núm. 12, Madrid, 1962.

(67) Declarada por Real decreto del Ministerio de Trabajo y Previsión de 5 de abril de 1929 (*Gaceta* del 9), la responsabilidad de los dueños y armadores de embarcaciones de pesca de cualquier tonelaje, en caso de accidente de trabajo del personal retribuido «a la parte», se declaró también obligatorio el establecimiento de Mutualidades de Acci-

## Riesgo Marítimo (68) y la Mutualidad Nacional de Previsión Social de los

dentes del Mar y Accidentes de Trabajo, encargadas de cubrir los riesgos por estos conceptos de las dotaciones de las embarcaciones en ellas inscritas. El Decreto de 20 de noviembre de 1931 (*Gaceta* del 24), aprobó el Reglamento tipo de tales Mutualidades. La Mutualidad Nacional del Seguro de Accidentes del Mar y de Trabajo fué creada en 1933, aprobándose sus primeros Estatutos por Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de mayo de 1934. Su integración en el Instituto Social de la Marina —así como la de «las demás obligatorias de los pescadores "a la parte"»— se dispuso por la Ley de 18 de octubre de 1941. La Mutualidad se rige actualmente por los Estatutos aprobados por Orden del Ministerio de Trabajo de 30 de noviembre de 1951 (B. O. del E. del 9 de diciembre siguiente). La ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* del 30, rectificado en el del 28 de enero siguiente), en su Base 17, establece que la gestión del régimen de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales corresponderá, tratándose de los regímenes especiales, a las entidades de estructura mutualista similares a las Mutualidades Laborales, debiendo coordinarse su actuación con la del Instituto Nacional de Seguridad y Rehabilitación de Accidentes del Trabajo, cuya creación prevé, o más bien, se autoriza. El momento no es oportuno para enunciar la problemática de coordinación sanitaria, administrativa y económica, así como la especificación de fines, en relación con otros organismos y servicios públicos, en especial de la Seguridad Social, que plantea la creación y funcionamiento de este Instituto en los términos de la Ley.

(68) Con la denominación de «Asociación Nacional Mutua de Riesgo Marítimo de las Embarcaciones de las Listas Tercera y Cuarta de la Inscripción Marítima» y bajo la tutela de la Caja Central de Crédito Marítimo, fué creada por Real decreto de 6 de abril de 1927 (*Gaceta* del 13), esta Mutua, cuyos Estatutos provisionales, aprobados por la misma disposición, le atribuían la finalidad de asegurar las embarcaciones inscritas en la misma de la pérdida total o avería no inferior a la quinta parte de su valor nominal y preveía también la extensión del seguro a todos los pertrechos de las embarcaciones, incluso a los aparejos y artes de pesca. Integrada en el Instituto Social de la Marina, con personalidad jurídica, patrimonio social y medios propios, en régimen de autonomía económica, por Ley de 18 de octubre de 1941, se rige en la actualidad por los Estatutos aprobados por Resolución de la Dirección General de Previsión de 16 de enero de 1960 (*Boletín Oficial del Estado* de 10 de febrero y 11 de junio de 1960, rect. 30 de junio), que la definen como entidad de carácter nacional y eminentemente social, sin ánimo de lucro de ninguna especie, con el fin de «facilitar el seguro a las pequeñas embarcaciones, impedir que las siniestradas sean reparadas indebidamente, sustituirlas por otras, evitando la disminución del tonelaje, remediar el desempleo de los tripulantes y la baja en la obtención de la riqueza pesquera». Las embarcaciones susceptibles de seguro son las de las listas 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup> de la Inscripción Marítima y se cubren los riesgos de navegación, entendiéndose por tales «todo daño o perjuicio experimentado o producido a las embarcaciones por la acción del mar en las operaciones corrientes de su explotación, comprendiendo también los experimentados o producidos cuando la embarcación se encuentre en astillero o dique, construyéndose, reparándose a consecuencia de avería o en ejecución de obras de mejora o conservación». La Mutua obtiene sus recursos de «módica aportación del armador, beneficiada, en su caso, con la aportación social económica de los organismos oficiales y especialmente del Instituto Social de la Marina».

Pescadores de Bajura (69). Con los servicios centrales del Instituto y de estas

(69) La Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de julio de 1954 (B. O. del E. de 8 de octubre) dispuso la redacción, por el Instituto Social de la Marina, de un Reglamento de régimen especial de previsión del personal dedicado a la pesca de bajura. El Reglamento fué aprobado con carácter provisional, por Orden del Ministerio de Trabajo de 20 de abril de 1955 (B. O. del E. del 24) y sustituido por el vigente, aprobado por Orden de 23 de julio de 1958 (B. O. del E. de 8 de septiembre siguiente). A tenor de este texto son obligatoriamente mutualistas los trabajadores comprendidos en la Reglamentación Nacional de Trabajo de la Pesca Marítima, habitualmente dedicados a las faenas pesqueras durante ciento ochenta días al año por lo menos, que figuren en los censos de la Mutualidad y que presten sus servicios en embarcaciones de cualquier clase y tonelaje e instalaciones o concesiones pesqueras, excepto el de embarcaciones de pesca de arrastre de más de 150 toneladas, el de las motoras, veleros y motoveleros de las islas Canarias que excedan de dicho tonelaje y el de los bacaladeros y balleneros de cualquier desplazamiento. Es también obligatoria la afiliación de determinado personal de tierra y asimilados, como inspectores de embarcaciones, administradores de tierra y almadrabas, almaceneros, rederos y remendadoras, poceros, aprovechantes, chavoleros, guardas, avisadores y los «neskatillas» de la flota vasca, *exigiéndose a los retribuidos «a la parte» estar afectos a la Mutualidad de Accidentes de Mar y de Trabajo y figurar inscritos en el censo de Seguros Sociales de los pescadores y en el censo de Seguro de Enfermedad de los pescadores*. Se admite la afiliación voluntaria del personal autónomo, marisquero y de pesca fluvial que reúna determinadas condiciones. Han de estar asimismo obligatoriamente afiliados a la Mutualidad los trabajadores comprendidos en la Reglamentación de Trabajo de la Pesca «de cerco», según dispone el artículo 248 de la misma, de 26 de julio de 1963 (B. O. del E. de 7 de agosto, rect. en el de 12 de septiembre). En cuanto al personal ocupado en la «pesca de arrastre», el artículo 211 de la Reglamentación Nacional de Trabajo correspondiente, de 16 de enero de 1961 (*Boletín Oficial del Estado* del 28, rect. en el de 4 de marzo), *encomienda al Instituto Social de la Marina su «reparto» entre el Montepío Marítimo Nacional y la Mutualidad Laboral de Pescadores de Bajura*. En su virtud, le compete «la delimitación del campo de aplicación de estas instituciones, sin pérdida de derechos de ninguna clase para los trabajadores afiliados, ... teniendo validez recíproca los períodos de cotización efectuados en cualquiera de ambas instituciones, en proporción de las cuotas abonadas en cada una de ellas, y actividades laborales encuadradas en una u otra de las mismas». La Mutualidad Laboral de Pescadores de Bajura obtiene sus recursos mediante la percepción de cuotas mensuales de cuantía fija para el mutualista (personal técnico, 25 pesetas; tripulantes y asimilados, 17 pesetas), y patronales, también fijas, por tonelada de desplazamiento, siendo distinta su cuantía según se trate de embarcaciones de vela y remo o de vapor y motor; tratándose de empresas almadraberías, se fijan mediante concierto en los viveros, cetáreas, criaderos, parques, etc., sin perjuicio de las cuotas personales, ha de satisfacer la empresa familiar 17 pesetas por trabajador fijo y mes y doble cantidad las demás empresas y propietarios. Las prestaciones que concede la Mutualidad son las de jubilación, invalidez, larga enfermedad (y su prórroga con carácter graciable), viudedad, orfandad y subsidios de matrimonio, natalidad y defunción. Asimismo con carácter graciable las de crédito laboral de vivienda y acción formativa y las extrarreglamentarias que se acuerden en casos especiales. La existencia simultánea del Montepío Marítimo Nacional

entidades, la organización periférica establecida singularmente, con independencia de la fórmula de las uniones personales que ha sido impuesta por economía gestora y por unidad de criterio en las actuaciones de procedencia diversa (70).

En las diferenciaciones de los subsectores profesionales de la gente de mar, que ha originado la consideración autónoma y diversa de sus respectivos niveles de seguridad social y de asistencia según los fines extraprevisores del Instituto, no debe olvidarse la instrumentación auxiliar de las organizaciones tradicionales.

Finalmente, el separatismo que causa el paralelismo capacidad económica-prestaciones de Seguridad Social, sobre un censo total que puede cifrarse en 150.000 trabajadores, es también denunciante de la insuficiencia y de las limitaciones de la especialidad autónoma del sistema de la gente de mar, como prueban las propuestas de las ponencias de las Jornadas Técnicas Sociales, del Ministerio de Trabajo, de 1960 y 1961, en las que se interesaba, por una parte, la incorporación de los tripulantes del tráfico interior de los puertos, los de embarcaciones de recreo y el personal administrativo de las empresas navieras y

---

y de la Mutualidad de Pescadores de Bajura, cuando muchas veces serán los mismos hombres los que realicen alternativamente trabajos comprendidos en uno u otra, según las circunstancias del empleo en cada momento, supone una duplicidad que conduce inevitablemente a la fragmentación de la potencialidad de las instituciones, nacida de la fragmentación de los sectores, de las personas, de los riesgos...

(70) La Ley de 18 de octubre de 1941 (B. O. del E. de 2 de noviembre), reorganizadora del Instituto Social de la Marina, señala en su artículo 12 que corresponden al Consejo General del Instituto Social de la Marina «todas las facultades y atribuciones que correspondían a los órganos rectores del Montepío Marítimo Nacional y Mutualidad de Accidentes de Mar y de Trabajo, según sus estatutos y reglamentos», si bien en sus artículos 23 a 25 prevé la existencia y regula el nombramiento de directores del Montepío Marítimo Nacional, de la Mutualidad de Accidentes de Mar y de Trabajo, de la Caja Central de Crédito Marítimo y de la Mutua Nacional de Riesgo Marítimo. Otro tanto ocurre respecto de la Caja Nacional de Seguros Sociales de los Pescadores, en relación con el Decreto de 23 de diciembre de 1944 (B. O. del E. de 11 de enero de 1945), que la creó. En la ponencia 15, ya citada, de las Jornadas Técnicas Sociales, 1960, se indica que los órganos rectores del Instituto no han permanecido ajenos a los problemas que plantea «... la pluralidad de órganos con funciones análogas...», que da lugar a que «... la gestión administrativa sea dispersa y complicada». Y que, con miras a su resolución, se han adoptado una serie de medidas y acuerdos, en virtud de los cuales, por ejemplo, «... las vacantes que se vienen produciendo en las agencias locales de la Mutualidad de Accidentes, se cubren, desde hace doce años, haciendo coincidir ambos cargos en una misma persona. La Mutualidad de Pescadores de Bajura no ha montado organización local propia, sino que utiliza a tal efecto la ya existente de la Caja de Seguros Sociales. En algunas zonas, como Canarias, ... se emplean impresos unificados para la recaudación de cuotas de las tres entidades citadas».

pesqueras, y, de otra, la imposición de condiciones más onerosas para la incorporación de trabajadores eventuales, a efectos de la protección de seguridad social, y que se conceda un régimen especial de Seguro de Enfermedad, ¡el que más exige sanitaria y económicamente la organización nacional! (71). En cuanto al subsidio familiar (72) y seguro de paro (73), también se defendieron propuestas dirigidas a su posibilidad financiera y más justa aplicación, así como otras de política de renovación y de concentración de equipos que aseguren una mayor rentabilidad y productividad y una reducción del censo laboral (74).

Desde este esquema del presente, desde una realidad que no nos gusta, y teniendo en cuenta los principios y disposiciones de la ley de Bases de Seguridad Social —en cuanto puedan tener relación con nuestro tema—, nos hemos de aventurar ahora en el empeño de formulación de unas cuantas sugerencias que, además, y sobre la ley de Bases, pretenden responder a esa doble exigencia de la Seguridad Social: la socialización y la personificación.

c) *Los horizontes y limitaciones del régimen especial de Seguridad Social de los trabajadores del mar.*—a') *Los principios de la ley de Bases y las condiciones definatorias de los sistemas especiales.*—En el nivel que estamos de nuestra exposición, el examen de la ley de Bases, de 28 de diciembre de 1963, ha de referirse sólo a los principios de la misma que mejor definen el sistema que establece o más pueden incidir en el señalamiento de los horizontes del régimen especial de los trabajadores del mar (75). De la realidad contemplada por la Ley, que ha influido en sus condicionamientos, a la realidad de una *Seguridad Social dominada por esos dos principios de socialización y de personificación*, el legislador ha seguido la vía media de la declaración dogmática de principios con una instrumentación relativa y contingente de los mismos, quizá por el propósito de resolver de inmediato los más graves defectos del sistema actual y facilitar el tránsito —en otra Ley— al sistema de solidaria integración nacional en la consecución de los objetivos humanos, políticos y económico-sociales que se proclaman en la Exposición de motivos de la propia Ley (76).

---

(71) A. MORENO FERNÁNDEZ: *La Seguridad Social en el mar*, cit.

(72) Vid. referencias bibliográficas nota 63.

(73) *Ibidem*.

(74) *Ibidem*.

(75) Vid. en la publicación *Bases de la Seguridad Social*, cit., págs. 29-44, la justificación de los objetivos de la nueva Ley, que son a un tiempo los principios definatorios de su sistema. Una exposición sistematizada de los principios básicos y de los *por qué* de las opciones de la Ley, con la expresión y rigurosa sencillez que es propia de su autor, M. ALONSO OLEA: *Consideraciones sobre los principios cardinales del Proyecto de ley de Bases de Seguridad Social*, cit., y *Las Bases de la Seguridad Social*, cit.

(76) Sobre antecedentes y problemática de la *Planificación de la Seguridad Social*

a") *El principio de solidaridad.*—El *principio de solidaridad*, en la fórmula de la conjunta consideración de los siniestros o de sus consecuencias y en la aportación presupuestaria del Estado al sostenimiento de la Seguridad Social, es el primero en las preocupaciones de la Ley, tanto que de su interpretación y dinámica son, o deben ser, los demás aplicaciones singulares. En efecto, la solidaridad en las consecuencias de los siniestros es la versión auténtica del derecho de todas, de todas las familias del trabajo, a la Seguridad Social que resuelve a compensa las necesidades existenciales en que las coloca el siniestro de que son víctimas. Ello explica que la solidaridad existencial se manifieste a un tiempo igualitaria y diferencial; *igualitaria* en cuanto a las prestaciones cuya naturaleza es absolutamente objetiva, como son las sanitarias —de accidente y de enfermedad, en amplio sentido, que comprenden las preventivas, rehabilitadoras y reeducadoras, etc.—, y *diferencial* en cuanto a las que restablecen —íntegra o parcialmente— la situación material de existencia de la víctima. tales las económicas derivadas de accidente, enfermedad, vejez, etc. El principio, así, debe operar sobre las estructuración técnica y económica de los servicios, de

*española*, vid. con este título la obra de J. E. BLANCO RODRÍGUEZ, Ed. Marte, Barcelona, 1964. Cfr. R. GÓMEZ ACEBO SANTOS: «Notas sobre el régimen de Subsidios Familiares del personal no funcionario al servicio de la Administración», en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, t. III, vol. III, Ed. I. E. P., Madrid, 1961, sobre la tensión del régimen español de Seguridad Social entre los principios de *solidaridad nacional* y de especialidad profesional, que expone en los siguientes términos (págs. 429 y 430): 1.º En primer lugar, *el principio de solidaridad nacional*, que apunta idealmente, por una parte, a que el régimen de la Seguridad Social sea financiado en la mayor medida posible por el Estado o, al menos, que la participación en el coste de Seguridad Social sea desigual, de tal modo, que resulten más gravadas las rentas más altas de cualquier naturaleza, incluso las de trabajo, en beneficio de las rentas inferiores; por otra, a que las prestaciones, en cambio, sean iguales; de otro lado, a que exista una comunicación entre los recursos propios de cada una de las formas de seguros sociales integrantes del sistema, de suerte que los excedentes que se obtengan en unos puedan aplicarse a enjugar el déficit de otros; y, finalmente, a que exista un solo órgano gestor de la Seguridad Social, ya que en otro caso mal pueden alcanzar efectividad las restantes notas definidoras del mencionado principio de solidaridad nacional. 2.º *El segundo principio es el de especialidad profesional inspirado en el egoísmo de los grupos sociales que, amparándose en la fuerza expansiva de la Seguridad Social, tratan de compartimentar ésta en su aplicación creando sistemas propios para cada grupo profesional y aun para cada empresa, con lo que resultan claramente favorecidos los grupos con rentas más altas en detrimento de los grupos más merecedores de una protección social. Las tendencias ideales de este principio son las mismas del de solidaridad nacional, pero dentro de cada grupo, ya que si se contempla la población total protegida por la constelación de sistemas de Seguridad Social, las referidas tendencias son justamente las opuestas: contribución al coste proporcional a las rentas de trabajo; prestaciones desiguales; separación rígida de los recursos financieros y multiplicidad de órganos gestores de la Seguridad Social*». (Subrayado nuestro).

forma que las garantías de tutela existencial, igualitaria o diferencial, con el alcance señalado, no resulten afectadas o limitadas por una organización de aquéllos según criterios territoriales, personales o de especialidad de circunstancias que explican los regímenes particulares previstos por la Ley. Los problemas de la vigencia concurrente de estos criterios se remiten a la vía de las formas de colaboración y de coordinación de la diversidad de entidades gestoras, bien por la naturaleza de los siniestros o por los niveles de aseguramiento que tienen a su cargo.

b'') *El principio de relatividad de las prestaciones.*—El segundo principio, sobre prestaciones, determina el régimen de la Ley a través de los tres niveles que la misma establece, niveles que a un tiempo imponen la igualdad y la diferenciación de prestaciones económicas: un nivel de igualdad nacional de aplicación progresiva (plus familiar) y relativo (vejez-invalidez), complementado por un nivel de uniformidad profesional relativa (77), y por el tercero que se formu-

---

(77) En cuanto a estos dos primeros niveles, la Ley, con algunas modificaciones en la actividad gestora de los mismos, conserva el sistema dual Seguros Sociales-Mutualidades Laborales, de siempre censurado. Así, M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, Ed. I. E. P., Madrid, 1959, págs. 179-181, se ha referido a la inadecuación y limitaciones consiguientes del término Mutualidad, como expresivo de una forma de organización y gestión de la Seguridad Social obligatoria, calificándola de «reliquia histórica» y abandono progresivo, con referencias bibliográficas sobre la nueva función —con el carácter de asociaciones voluntarias— que pueden desempeñar en un sistema contemporáneo o futuro de Seguridad Social. Y con relación expresa al sistema español de Mutualidades Laborales dice: «Las Mutualidades Laborales comenzaron a ser creadas cuando ya existían y estaban en pleno funcionamiento, las instituciones esenciales del régimen general español de Seguridad Social, lo que ciertamente es un fenómeno insólito, pues la evolución histórica normal camina desde la Mutualidad hasta el seguro social generalizado, y no viceversa. Tanto más cuanto que las prestaciones otorgadas eran y son, en muchas ocasiones, idénticas en su naturaleza a las concedidas por el régimen general; realmente, las Mutualidades Laborales rompieron el principio de solidaridad nacional ante los riesgos, al crear coberturas especiales para grupos de trabajadores determinados, sin motivo aparente para ello, pues no se les imponía sacrificio especial, por lo menos en cuanto a las cuotas de empresa toca, dado que éstas quien las soporta es el público a través de los precios. A tal punto es esto cierto, que el régimen general ha tenido que reaccionar ante la existencia de las prestaciones complementarias de las Mutualidades, estableciendo prestaciones más altas para quienes no gozan de protección mutualista; así ha ocurrido, sobre todo, en cuanto al Seguro de Vejez e Invalidez y, en menor medida, en cuanto al Seguro de Enfermedad.» «Sin embargo, la vía de la Mutualidad obligatoria, no sólo no se ha abandonado, sino que parece haber llegado a su apogeo con la creación de la Mutualidad Agraria, si bien ésta es de un carácter distinto a las anteriores, pues, en general, sus prestaciones no serán complementarias de las del régimen general de Seguros Sociales, sino sustitutivas de las mismas...» «En resumen, pues, la situación para la Seguridad Social española puede ser descrita así: para los trabajadores industriales existen unas prestaciones básicas concedidas por el régimen general de Seguridad



la de *seguridad empresarial y voluntaria* (a través de fundaciones laborales, obras sindicales, mutualidades de previsión y entidades aseguradoras de todas clases) (78). La Ley, mediante estos niveles, y con independencia de la especialización gestora de las organizaciones de la Seguridad Social, ratifica en importante grado el vigente sistema con la reglamentación autoritaria u obligatoria de la Seguridad Social de la existencia y de la Seguridad Social de la consistencia; determina la imposibilidad, casi cierta, del tercero de los niveles, el nivel dependiente de la voluntariedad y del esfuerzo de empresas y de trabajadores, porque la *renta o herencia social* (79), que los anteriores niveles garantizan, ape-

Social y unas prestaciones complementarias concedidas por la respectiva Mutualidad; para los trabajadores agrícolas sólo existen en la actualidad las prestaciones básicas del régimen de Seguridad Social, en trance de sustitución por las que va a conceder la Mutualidad Agraria. *Tal situación, ciertamente, no es un modelo de ordenación, ni, desde luego, responde a una planificación de conjunto de la Seguridad Social*; más bien es el resultado de un conjunto de muy distintas épocas y con poca conexión entre sí. Un plan nacional de Seguridad Social, forzosamente ha de racionalizar esta situación, eliminando duplicidades; aunque *la tarea está erizada de dificultades y ha de luchar contra el fortísimo espíritu particularista que las Mutualidades representan y que tienen su paralelo, muy próximo por cierto, en la enorme cantidad de Montepíos y Mutualidades de Funcionarios Públicos* coexistentes con el régimen general de Seguridad que para éstos representa el Estatuto de Clases Pasivas y sus disposiciones complementarias (páginas 185-6). M. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El Estado y la Seguridad Social*, cit., pág. 66 (nota 51), comparte esta crítica y dice «que la ley de Bases no deja del todo invigente». (Con otras referencias bibliográficas sobre los peligros y límites del Mutualismo, así como de la necesidad de simplificación de la organización gestora, nota 56, pág. 67.) La información y examen crítico del sistema de Seguridad Social complementaria de los funcionarios públicos en M. ALONSO OLEA y E. SERRANO GUIRADO: *La Seguridad Social de los funcionarios públicos*, Premio Marvá, 1957, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957. También sobre la inadmisibilidad de la complementariedad en el sistema de funcionarios, J. VIDA SORIA: «Sobre inactualidad del régimen de clases pasivas», en *Documentación Administrativa*, núm. 71, noviembre 1963, págs. 77 y sigs., en particular pág. 79.

(78) Cfr. la exposición crítica y la censura de la orientación de los Convenios colectivos y de la Seguridad Social de Empresa, en J. E. BLANCO RODRÍGUEZ: *Estudio de los Convenios colectivos (Especial consideración de su repercusión en la Seguridad Social)*, Premio Marvá 1960, Ed. I. N. P., Madrid, 1963, donde se nos dice que «como consecuencia de ir adquiriendo derechos de Seguridad Social a costa de cotizaciones no ingresadas en los regímenes generales, éstos se van despreciando paulatinamente por parte de los acogidos a regímenes complementarios, que cabe suponer más «mimados» cada día por empresas y trabajadores que han tenido la posibilidad de crearlos, obstaculizando una política de integración o de nivelación, o, si se quiere, de más justa distribución de la riqueza (pág. 187), y califica de «desviacionismo» el criterio informador. En contra de lo que BLANCO llama «Seguritos» Sociales, el Decreto 56/1963, de 17 de enero. Cfr. la normativa de este texto y las orientaciones de la Ley.

(79) P. DURAND: *La política de Seguridad Social y la evolución de la sociedad contemporánea*, cit., pág. 8.

nas si estimularán o permitirán el desarrollo de otras manifestaciones de bienestar propias de la Seguridad Social voluntaria, salvo, por supuesto, que empresas y trabajadores reciban compensaciones estimulantes a costa, precisamente, de los recursos afectos a la Seguridad Social obligatoria, o el estímulo y realidad del aseguramiento voluntario sea una consecuencia de beneficios de excepción por la posición de la actividad y de la empresa en el cuadro de la economía nacional (80). Finalmente, no deben olvidarse lecciones de la experiencia pasada y todavía actual. Así, por ejemplo, ¿no hemos visto cómo la «solidaridad de empresa» en el plus familiar ha dañado el derecho de los trabajadores cabeza de familia numerosa? (81); ¿que las prestaciones graciables del Seguro Obligatorio de Enfermedad, ¡tantas veces exigidas por necesidades básicas! —prótesis, por ejemplo—, han admitido una extensa gradación según el sector profesional, cuyo criterio ha determinado en buena parte la selección de em-

---

(80) J. E. BLANCO RODRÍGUEZ: *Estudio de los Convenios colectivos*, cit., pág. 186: «Estos ingresos que se detraen de los fondos generales de solidaridad o Seguridad Social, alcanzan una entidad considerable, ya que se refieren a empresas y trabajadores de complejos económicos prósperos. La detracción de estos fondos hace cada vez más difícil la revalorización de prestaciones insuficientes de los regímenes generales. Es decir, que se establecen dos clases de españoles: los de empresas de fuerte economía, que les permite mantener regímenes complementarios a costa de cuotas que debieran engrosar el fondo nacional, y los españoles que trabajan en empresas menos «fuertes» y que no tienen más previsión que la de los regímenes generales.» En cuanto a los funcionarios públicos, ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO: *La Seguridad Social...*, cit. Igualmente, L. E. DE LA VILLA: «Limitaciones del sistema de previsión social de los funcionarios públicos del Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 71, noviembre 1963, págs. 9 y sigs., expresamente dice: «El defecto que se denuncia es particularmente grave, si se piensa que la desigualdad resultante no proviene siempre de la legislación —directamente, se entiende—, ni del esfuerzo de quienes contribuyen al sostenimiento del régimen gestionado por determinado órgano, sino de factores absolutos externos, como son, por citar sólo ejemplos muy significativos, de uso común, y en la mente de todos, la afluencia y consiguiente administración de fondos de dudosa legalidad de la actividad económica, de los órganos, etc. (páginas 23 y 24). (Subrayado nuestro.)

(81) Cfr. la motivación y régimen especial de la Ley 1/62, de 14 de abril, sobre Ayuda Familiar, como primer empeño de resolver las consecuencias más extremas e injustas del Plus Familiar. La entrada en vigor de la Ley, prevista para el 1 de enero de 1963, fué dejada en suspenso por el Decreto-ley 2/63, de 17 de enero. La Base undécima, de la Ley de 28 de diciembre de 1963, pretende una realización progresiva del principio de igualdad en las prestaciones económicas de la citada Base, que lleva por rúbrica «Protección a la familia», con reserva, condicionada, de los derechos adquiridos de los actuales perceptores del Subsidio y Plus Familiar, de modo que «conciliando la situación actual con los objetivos de la reforma, se llegará, aunque no con carácter inmediato, a implantar el principio de justicia distributiva de que a igual carga familiar se perciba igual asignación, instaurándose finalmente una verdadera solidaridad nacional». (De la Exposición de motivos.)

presas por las entidades colaboradoras de dicho Seguro?; los convenios colectivos ¿no nos han informado de la elevada y sorprendente rentabilidad de capital de ciertas empresas, que tienen así una oportunidad entre voluntaria e impuesta de satisfacer pretensiones de bienestar de sus trabajadores, sin que uno y otro resultado tenga su legitimación en la significación económico-social de sus actividades?; ¿no es contraria a la justicia la imposición de segundos o terceros niveles de Seguridad Social cuando importantes y específicos sectores de trabajadores carecen, en toda su extensión, de las prestaciones de la Seguridad Social existencial?, etc., etc. (82). Las interrogantes podrían ocuparnos mucho más por ser también extensa y profunda nuestra preocupación por la Seguridad Social existencial de todos, de los trabajadores de la industria y de los servicios, pero también de los agricultores y de los pescadores y marinos (83).

c") *El principio de especialización, racionalización y humanización de las organizaciones gestoras.*—Un tercer principio, el de *especialización y humanización de la organización y de la gestión del sistema*, también suscita problemas generales y será tema de grave meditación a la hora de estructurar los regímenes especiales, pero nos llevaría lejos un examen, siquiera enunciativo, de tales problemas, por lo que en relación a la primera exigencia del principio —*especialización y racionalización gestora*— nos limitaremos a transcribir las propias palabras de justificación de la Exposición de motivos de la Ley, según la cual «evidentes razones de orden técnico y político aconsejan la conveniencia de que subsistan, con los reajustes que se consideren necesarios, diversos organismos

---

(82) Estos resultados de la peculiar estructura de nuestra economía, de nuestro mundo del trabajo y de nuestro sistema de Seguridad Social, ha de reconocerse que actúan como verdaderas condicionantes, en el tiempo y en los contenidos, de la realización de la justicia material en el nivel y exigencia de los principios políticos declarados por la comunidad en su esencial función de vertebración de la solidaridad nacional de los españoles. Lo grave, sin embargo, es la continuidad de su vigencia en contraste con el principio de *igualdad existencial*, de nuestras Leyes Fundamentales, pues en el Punto IX de la ley de Principios del Movimiento Nacional (de 17 de mayo de 1958), se declara que todos los españoles tienen derecho a los beneficios de la asistencia y seguridades sociales, porque la Ley les ampara por igual (Punto V); el derecho de *todos* los trabajadores a los beneficios de la Seguridad Social (art. 28 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945), y el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, en todas sus Declaraciones está como dominado por la esencial igualdad ante las necesidades de la existencia de todos los trabajadores, por exigencias de su dignidad personal y como condición básica de la convivencia política y de la solidaridad nacional.

(83) L. E. DE LA VILLA: *Limitaciones del sistema de previsión social de los funcionarios públicos del Estado*, cit., insiste reiteradamente en la desigualdad que ante la Seguridad Social caracteriza la situación de los distintos grupos de trabajadores y funcionarios españoles (en especial, págs. 23 y sigs. y 35), calificando de *inadmisible* los resultados de esa situación (pág. 23) en el sistema o sistemas de prestaciones.

y entidades, o de que incluso se creen nuevos órganos, siempre que la actuación de cada uno de ellos gravite sobre campos diferenciados, elegidos precisamente de acuerdo con la naturaleza de tales órganos». En cuanto a la finalidad segunda —humanización de la gestión—, ideológicamente importante, en cuanto la participación de los interesados, de los destinatarios de las prestaciones de la respectiva organización, es una exigencia política, no extraña, de otra parte, a la necesidad de compensación de los poderes políticos, económico-sociales y hasta espirituales en que pueden constituirse las entidades gestoras por la fuerza expansiva del principio organizativo y de la técnica de sus servidores. En cuanto a tal aspecto y pretensión de la Ley, de valor esencial y primario, hemos de señalar, aparte del peligro, no excepcional, de la «profesionalización» de la representación de los interesados, que ésta será ciertamente limitada por la reglamentación necesaria y casi absoluta de los dos niveles de prestaciones obligatorias, que nos lleva a recordar de nuevo el desequilibrio de la Ley y de su sistema entre la función socializadora y la función personificadora (84).

d") *Las condiciones inicialmente limitativas de los sistemas especiales.*—Por último, es obligado referir las *condiciones de la Ley respecto de los sistemas especiales*. En la Base III se señalan como tales: la de *adecuada* aplicación de los beneficios de la Seguridad Social; organización sobre la base de la *solidaridad nacional*, con establecimiento de un *adecuado* sistema de compensaciones; contribución del Estado mediante las aportaciones que al efecto se determinen, y *tendencia* a la paridad de derechos y prestaciones con el régimen general, o, como más lógicamente declara la Exposición de motivos, *tendencia a la máxima homogeneidad posible con los principios del régimen general*, paridad u homogeneidad que «por cuantiosísimas dificultades financieras no está al alcance de la mano en un futuro inmediato» (85), si bien la Exposición insiste, sin distinciones, frente a la noción regresiva de una Seguridad Social por sectores laborales o por siniestros singulares, que se «trata de que las situaciones o contingencias definidas con carácter general se entiendan unívocamente, sin que circunstancias de lugar o de tiempo determinen variaciones esenciales reflejadas en la desigualdad de las prestaciones y colectivamente se trata de evitar la constitución de categorías privilegiadas de personas, y se tiende a conseguir, en la medida de lo posible, que el trato dado a las mismas no presente diferencias notables, cualquiera que sea el sector económico en que trabajen o la naturaleza de su actividad específica» (86).

(84) Cfr. P. DURAND: *La política de Seguridad Social...*, cit., pág. 34.

(85) Del discurso del ministro de Trabajo ante las Cortes Españolas, cit., página 19 de la publicación *Bases de la Seguridad Social*, cit.

(86) La duda y preocupación que nos suscitan el texto legal y las declaraciones ci-

El texto parece inspirado en la *Mater et Magistra*, que recomienda en algunos casos la homogeneidad de las prestaciones y en las proporcionales al salario que se eviten los grandes desniveles, en cuanto señala «que el trato asegurativo dado a los ciudadanos no presente diferencias notables», porque es indiferente «el sector económico en que trabajen, cualquiera que sea», de modo que las diferencias en los salarios no causen un trato «sustancialmente inferior al que se garantiza al sector de la industria y de los servicios» (87).

tadas se manifiestan también en cuantos han detenido su atención sobre el problema. Así, M. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El Estado y la Seguridad Social*, cit., págs. 56 y 57, dice: «Aun cuando la Base preliminar, en su párrafo primero, parte precisamente del principio de que la ley de Bases constituye el desarrollo legislativo de la norma programática que reconoce el derecho a la Seguridad Social, esto no sucede exactamente, pues el campo de aplicación de la ley de Bases es relativamente restringido al admitir, de un lado, una serie de regímenes especiales que habrán de establecerse, o ya existen en este momento; en segundo lugar, se prevé un desarrollo legislativo paralelo a la ley de Bases para los trabajadores agrícolas y del mar, y finalmente, para los empleados públicos se promete un desarrollo legislativo, externo por completo al sistema de Seguridad Social que instaura la ley de Bases. En suma, la ley de Bases al montar sólo un régimen general, posiblemente no mayoritario, no constituye un desarrollo completo del citado derecho a la Seguridad Social, sino sólo su primera y parcial ejecución. Y la confianza esperanzadora sobre la duda se fundamenta, especialmente, en cuanto «a la posición y función del Estado dentro del régimen de Seguridad Social, que no puede ser distinta en el régimen general que... los especiales; de ahí la importancia del contenido de la Base preliminar, más allá incluso de los límites del régimen general que sienta la ley de Bases». En esta línea de esperanza, G. BAYÓN CHACÓN: *El principio de comunidad en la Seguridad Social*, cit., pág. 10. R. GÓMEZ-ACEBO SANTOS, en el discurso pronunciado en la XVI sesión conmemorativa del I. N. P., Madrid, 27 de febrero de 1964. La desigualdad de tratamiento de los diversos sectores se denuncia expresamente, según hemos visto, L. E. DE LA VILLA: *Limitaciones del sistema de previsión social de los funcionarios públicos*, cit., con crítica de la actuación simultánea de diversos órganos gestores (y sus consecuencias).

(87) Con referencia a los trabajadores agrícolas y porque «no sería conforme a criterios de justicia social y de equidad el que, por el hecho de que generalmente el rédito agrícola *per capita* es inferior al rédito *per capita* de los sectores de la industria y de los servicios, se implantaran sistemas de Seguros Sociales o de Seguridad Social en los cuales el trato asegurativo dado a las fuerzas del trabajo de la agricultura y a las respectivas familias, fuera sustancialmente inferior al que se garantiza al sector de la industria y los servicios. Estimamos por eso que la política social debe proponerse que el trato asegurativo dado a los ciudadanos no presente diferencias notables, cualquiera que sea el sector económico en que trabajen o de cuyos réditos vivan» (edición O. C. Y. P. E., página 49; B. A. C., cit. núm. 135, pág. 57). Sobre la Encíclica, vid. E. PÉREZ BOTIJA: *Reflexiones acerca de las doctrinas que sobre Seguridad Social contiene la ...*, cit. C. DEL PESO Y CALVO: *La Encíclica «Mater et Magistra» de S. S. Juan XXIII en la doctrina social de la Iglesia*, Ed. I. N. P., Madrid, 1962. Con carácter general, J. E. BLANCO RO-

Lo cierto, sin embargo, en los términos de la Ley, es sólo una *tendencia a la paridad* (88), tendencia flexible, condicionada a las posibilidades contributivas directas del sector y del Estado al costo de cada uno de los sistemas especiales, demandantes para disponer en favor de sus hombres de un «efecto demostración», como dirían los economistas, y de una tutela que satisfaga cuando menos, sin lagunas, las necesidades existenciales de los mismos.

b') *Del presente al futuro: Directrices para el sistema especial.*—De las precedentes consideraciones pueden deducirse los horizontes y las limitaciones iniciales de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, en los términos de la ley de Bases. Desde tales perspectivas, de la pretensión irreversible de los derechos sociales y de la función personificadora de la Seguridad Social, el régimen de Seguridad Social de la gente de mar en esta inminente etapa de su primera sistematización, debería tener como objetivos instrumentales, en nuestra modesta opinión, las siguientes:

— *La realización del principio de solidaridad en el sector*, con vistas a su participación en la solidaridad nacional del sistema de la Ley, mediante la integración de las organizaciones actuales de pescadores y marinos mercantes, resolviendo la incompatibilidad, inadmisibile, de solidaridad y discriminación. La unidad de organización y la integración de recursos de los grupos del sector es la primera condición para el más justo nivel de seguridad existencial de todos los que se comprenden en el mismo.

— *La especialización funcional de las organizaciones* en consideración de la naturaleza de los siniestros y de las prestaciones, siempre que la naturaleza de éstas no aconseje la transferencia del deber de su efectividad a la organización correspondiente del sistema general, como una garantía más de los trabajadores del sector, por ejemplo las sanitarias por accidente o enfermedad.

— *La instrumentación y ejercicio de una función liberalizadora y personificadora*, mediante la potenciación real, no burocrática, de las funciones de las Cofradías y de sus Federaciones en orden al desarrollo por unas y otras de una Seguridad Social de consistencia y bienestar, facilitándoles las asistencias que requiera la actual debilidad de los vínculos asociativos y comunitarios, con la promoción de la colaboración libre y responsable de sus miembros, que otro tiempo caracterizaba a estas instituciones.

---

DRÍGUEZ: *Doctrina pontificia sobre Seguridad Social*, separata del núm. 5, sep-oct. 1961, de la *Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*.

(88) L. E. DE LA VILLA: «Las prestaciones rehabilitadoras de la ley de Bases de la Seguridad Social», en *REVISTA POLÍTICA SOCIAL*, núm. 61, enero-marzo 1964 (págs. 197-238), en especial pág. 222-3, estima que la frase «tendiéndose a la paridad de derechos y obligaciones» tampoco equivale a consagrar la equiparación absoluta y plena de los regímenes especiales —agrícola y marítimo-pesquero— al régimen general.

— *La sistematización y jerarquización de las finalidades extraprevisoras del Instituto de forma resolutoria de toda concurrencia con la desarrollada por las organizaciones públicas que específicamente las tienen asignadas, por la decisiva razón de garantizar a la gente de mar los mismos niveles nacionales de promoción y de servicios (educativos, de vivienda, de desarrollo económico, etc.).*

Todo ello, en definitiva, porque los trabajadores «en y del mar» forman en la comunidad de trabajadores de España; porque su sistema de Seguridad Social debe constituir un factor positivo y un elemento participante en la solidaridad de la política económica y social nacional; porque la simplificación orgánico-funcional, la consideración conjunta de las contingencias de esos hombres y de sus familias y la ordenación racional y humana de su gestión, en la que deben participar, efectivamente, con libertad y responsabilidad, tanto en la consecución de una seguridad entre las necesidades de la existencia como en las del bienestar o consistencia personal, social y económica.

Es preciso, por consiguiente, la máxima generosidad para comprender y responder a las exigencias humanas y técnico-económicas del mundo actual en el dilema socialización-personificación, sin que la fuerza de las organizaciones existentes, la fuerza mítica y convencional de permanencia de las actuales organizaciones, pueda constituir causa de retraso o de mutilación del derecho de la gente de mar a una participación en los riesgos y venturas de la hermandad de los hombres de España, cuando la paz fecunda de veinticinco años despierta la vida nacional a la esperanza de la convivencia y de la solidaridad de todos, de todos los españoles.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

