

FORO

Marzo 2004

DE SEGURIDAD SOCIAL

Nº 11

EDITORIAL **ANÁLISIS** EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES VISTO EN 2003 ● CIEN AÑOS DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES ● LOS CRÉDITOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY CONCURSAL **DEBATE** ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA: DISPERSIÓN DE FUNCIONES Y DESPOSESIÓN DE TAREAS ● ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA **TRIBUNA ABIERTA** EL FUTURO DEL MUNDO, COMPROMISO DE TODOS **INFORMACIÓN** DOCUMENTOS: EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES ● ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL ● INTERNACIONAL ● INSTITUCIONAL ● AGENDA ● RESÚMENES

Edita:

Asociación Profesional
del Cuerpo Superior de
Técnicos de la Administración
de la Seguridad Social

Apartado de Correos nº 4.048
28080 MADRID.

www.foross.org

Director:

Bernardo Gonzalo González

Subdirector:

Mario Gómez-Aller Iglesias

Jefes de Área

Política Asistencial de la Seguridad Social:

Juan José Sanjuán Martín

Política Organizativa y de Gestión de la Seguridad Social:

Carlos Manuel Abad Ruiz

Economía de la Seguridad Social:

Emilio Miralles Crespo

Política de Garantía de los Derechos de la Seguridad Social:

Pedro Gete Castrillo

Asistencia Sanitaria:

Fernando de Benito Anguita

Protección por Desempleo:

Bernardo Díez Rodríguez

Seguridad Social Internacional:

Carlos García de Cortázar y Nebrera

Tribuna Abierta:

Juan Pablo Nieto Mengotti

Relaciones Institucionales:

Ernesto Fernández-Xesta y Vázquez

Administración:

Alejandro Stocker Torres

Coordinación Editorial

Concha Hernández Carazo

Documentación y Secretariado de Redacción

Rosario Cabezuelo Jiménez

Edición en Internet:

José Eduardo Pérez Madrid

Consejo Editorial

Bernardo Gonzalo González
(*Presidente*),

Luis Enrique de la Villa Gil, Aurelio Desdentado Bonete, José Vida Soria, José Eduardo Pérez Madrid, Juan Chozas Pedrero, Danny Pieters, Alberto Palomar Olmeda, Antonio Ojeda Avilés, Manuel Aznar López, José Montalvo Correa, Ernesto Fernández Xesta (*Secretario del Consejo y Delegado de ATASS*)

Imprime: Artegraf, S.A.

Depósito Legal: M. 12.287 - 2000

ISSN: 1578-4193

Tfno.: 91 475 42 12. Fax: 91 476 85 47

Esta publicación no se hace necesariamente solidaria con las opiniones expresadas en las colaboraciones firmadas.

Prohibido reproducir los contenidos de esta revista a no ser que se citen las fuentes o se pida permiso expreso de los responsables de la publicación.

ANÁLISIS

4

EL INSTITUTO DE REFORMAS
SOCIALES VISTO EN 2003

Juan Velarde Fuertes

13

CIEN AÑOS DEL INSTITUTO DE
REFORMAS SOCIALES

Antonio Chozas Bermúdez

21

LOS CRÉDITOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN LA LEY CONCURSAL

Jesús Blanco Conde

DEBATE

28

ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA
SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA:
DISPERSIÓN DE FUNCIONES Y
DESPOSESIÓN DE TAREAS

**Bernardo Gonzalo González y Bernardo
Fernández Fernández**

36

ALGUNAS CONSIDERACIONES
SOBRE LA GESTIÓN DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Domingo A. Sánchez Navarro

TRIBUNA ABIERTA

44

EL FUTURO DEL MUNDO,
COMPROMISO DE TODOS

Manos Unidas

INFORMACIÓN

47**● DOCUMENTOS:**

- El Instituto de Reformas Sociales.
- Borrador del proyecto de Ley creadora de la Agencia Nacional de la Seguridad Social

● ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL**● INTERNACIONAL****● INSTITUCIONAL****● AGENDA****● RESÚMENES**

Se conmemoró el pasado año el centenario del Instituto de Reformas Sociales, constituido en 1903 con la finalidad de preparar la legislación del trabajo y favorecer la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora y bienestar de los trabajadores. Naturalmente, “**FORO**” se siente llamado a participar en esa conmemoración, pero poniendo el acento en la dedicación del Instituto a las cuestiones de protección social y, muy en particular, a la de constitución de *entidades autónomas* dedicadas a la tarea de promover y gestionar los Seguros Sociales. A su iniciativa se debe, precisamente, que la administración y gestión de la Seguridad Social española se basara en criterios de simplificación, y aún de unificación técnica y administrativa (institucional): “*España tiene —escribía Jordana— la ventaja de haber sido fiel al principio de unidad orgánica, que vio con claridad genial antes que ningún otro país*”. Porque, en efecto, el Instituto desestimó para los Seguros Sociales una gestión encomendada a la Administración Central del Estado, asumiendo la creación para ese fin de una institución autónoma.

Esa doble iniciativa (unidad y autonomía), ha sido después, en parte, abandonada, dando paso a una multiplicidad de gestoras muy mediatizadas en su organización y funcionamiento desde el exterior (y, muy en particular, desde la Administración estatal central). En cualquier caso, aquella iniciativa, que fue imitada en el exterior y defendida entonces por la OIT (“*solo se puede hablar de Administración de Seguros Sociales en el caso de que esa Administración sea autónoma*”), es ahora objeto preferente de la política de reformas de nuestra Seguridad Social; el “Pacto de Toledo”, máxima expresión de esa política, ha propuesto la *integración* funcio-

nal y orgánica de la hoy plural Administración de nuestra Seguridad Social.

Los estudios que se incluyen en este número de “**FORO**” atienden la semejanza de ese doble aspecto de nuestra política organizativa y de gestión de Seguridad Social —unidad y autonomía— en nuestro Derecho histórico y en el reformismo presente. Nadie puede huir de su sombra ni desentenderse en vano de su historia. Los profesores Velarde y Chozas tratan pormenorizadamente ese pasado hoy en sombra. Por su parte, los profesores Sánchez Navarro, Fernández y Gonzalo analizan el presente de la gestión de la Seguridad Social española, sus defectos y contradicciones, el inconsciente abandono de sus primeros pasos y la necesidad de recuperar para esa gestión una Administración unitaria y autónoma.

La sección Documentos se une a estos estudios y recoge en sus páginas la norma que dio origen al Instituto de Reformas Sociales y el borrador del proyecto de creación de la Agencia Única de la Seguridad Social.

Al margen de las cuestiones centrales de este número especial, se incorpora también un estudio de la máxima actualidad referido a los créditos de la Seguridad Social en la Ley concursal, del que es autor nuestro compañero *Jesús Blanco Conde*, quien tuvo una intervención destacada en nuestras Segundas Jornadas Técnicas de Seguridad Social, celebradas en Madrid en enero de 2003.

Asimismo, se incluye, como viene siendo habitual, un nuevo artículo en nuestra sección *Tribuna Abierta* dedicado, en este caso, a la globalización y firmado por *Manos Unidas*. ●

EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES VISTO EN 2003

Juan VELARDE FUERTES

4

Existen los que yo me atrevo a llamar **años quicio**. Las ideologías que, poco a poco se habían represado en, normalmente, la década anterior, desatan acontecimientos que irrumpen bruscamente en la Historia.

La gran corriente que esas ideologías generan, da un brusco giro en torno a esos años **quicio** y busca cauces nuevos, insospechados si se contemplaban como permanentes a los anteriores. Desde un punto de vista sociológico, lo que ocurre así es una revolución.

1903 es uno de esos años. Por una parte, un monarca nuevo comienza a reinar. Asesinado Cánovas del Castillo en 1897, y muerto Sagasta precisamente en 1903, la vieja Restauración decimonónica va a comenzar a articularse en torno a nuevos políticos. Como siempre ocurre en esos momentos, las tensiones políticas originan rápidos relevos de gobernantes. En la cartera de Hacienda, en 1903, se sucedieron, casi vertiginosamente, Villaverde, Rodríguez San Pedro, González Besada y Osma, mientras se lanzaban sobre los españoles mensajes nuevos que se sintetizan así por ese tosco, pero imprescindible, recopilador de hechos económicos y sobre todo financieros, que es José G. Ceballos Teresi: "política de nivelación, política hidráulica, política monetaria, política naval, polí-

tica de tratados, política de simplificación de servicios, política de regeneración... (aunque) la nivelación (presupuestaria lograda por Villaverde en 1900) estuvo a punto de perecer y ni la corrección de cambios, ni la reforma arancelaria, ni el saneamiento de la Marina, ni los tratados de Comercio, ni la asepsia administrativa aparecieron por lado alguno en las proporciones adecuadas, y la reconstrucción del país quedó abandonada a su propio esfuerzo, cuando no entorpecida por trabas oficiales".

Mientras tanto, hervía la política española. La tensión entre Villaverde y Maura daba en el suelo con un Gobierno presidido por el primero, quien fallecería al poco tiempo. Silvela se retiraba de la vida oficial —ahora ya sabemos que no por ese pesimismo que se quiso relacionar con el famoso artículo **Sin pulso** publicado sin firma, aunque todos sabían quien era el autor, en **El Tiempo** el 16 de agosto de 1898—, quien en ese momento de su marcha dijo ante los diputados conservadores, señalando a Maura —"¡Ahí tenéis a vuestro caudillo!" Aparecía así una fuerte renovación en el partido liberal-conservador fundado por Cánovas. Los villaverdistas, muerto su jefe, fueron conducidos por González Besada a la colaboración con Maura. Desde el punto de vista de la economía y de lo que aquí nos reúne, lo que ahí latía era un choque muy

claro. La figura de Maura –quien, como ministro de Gobernación bien sabemos que era la que había puesto en marcha la idea del Instituto de Reformas Sociales– pasó a ser central en todo esto, precisamente desde 1903.

Villaverde había intentado culminar su política estabilizadora, vinculando, de una vez para siempre a España con el patrón oro. La disciplina internacional obligaría a mantener a perpetuidad esa política estabilizadora, que proporcionaba un evidente impulso a la actividad productiva, empresarial y financiera, a través de un mecanismo bancario bien conocido: Hacienda eliminaba deuda pública y anticipos al Tesoro del mercado, que eran sustituidos por créditos del Banco de España a la Banca privada naciente entonces. Ésta, con eso, y con las llegadas de fondos del exterior –sobre todo de América y de una Francia un tanto convulsa–, participaba, como banca mixta a la alemana que era, en el impulso a una industrialización que, a su vez, quedaría contenida por el patrón oro de posible excesos, con lo que no existirían tampoco tensiones en los precios. De ahí que en el proyecto de Ley de Villaverde, de 21 de octubre de 1903 se leyese en el artículo 1º que “dentro del sistema monetario creado por el Decreto-Ley de 19 de octubre de 1868... el Gobierno adoptará las disposiciones que conduzcan con mayor eficacia a restablecer la circulación y la libre acuñación de la moneda de oro”, y en el artículo 2º, que “una ley determinará la fecha desde la cual la peseta de oro será unidad de cuenta y patrón monetario en España, así como únicas monedas efectivas con fuerza liberatoria ilimitada las piezas de ese metal, reduciéndose a la cantidad que fije dicha ley ulterior la admisión obligatoria en los pagos de las monedas de plata de cinco pesetas”.

España, en aquellos momentos que se centran en 1903, se encontraba en una situación depresiva clara, tras el auge importante en su PIB a precios de mercado por habitante de un 5,7% en 1901 sobre 1900, año que, a su vez había crecido un 2,6% sobre 1899. En 1903, se observaba una caída en esta magnitud del 1,9% respecto a 1901. Ese PIB por habitante de 1901 no se volvería a alcanzar hasta 1906 según Alcaide y, según Angus Maddison, nada menos que hasta 1909. Los jóvenes turcos del partido conservador creían que no era tolerable aceptar mansamente esa depresión, y que era preciso estructurar con fuerza un modelo económico que se apartase de las ortodoxias de Villaverde y que emulase los crecimientos que se observaban en otra economía, la alemana, que, además, con su heterodoxa política económica, había comenzado a resolver, desde postulados tan conservadores como los de Bismarck, la cuestión social.

El ambiente servía para plantear todo de nuevo: un monarca joven que parecía exigir otras normas de Go-

bierno; un país que había experimentado la convulsión del rechazo de las medidas de Villaverde, con realidades tan preocupantes como un catalanismo rampante apoyado por el movimiento urbano del **entacament de caixes**, o sea, del cierre empresarial de las cajas ante Hacienda en forma de una huelga de contribuyentes. Alemania, mientras tanto, tenía en 1903, un PIB por habitante, en un 4,8% superior al de 1901, y el proceso de crecimiento económico, año tras año, no se iba a detener hasta el comienzo de la I Guerra Mundial. Simultáneamente, en España, los salarios reales, en el periodo 1900-1903, según la estimación de Jordi Maluquer de Motes, con la única excepción de la industria algodonera de Barcelona, muestran una caída, para el periodo 1900-1903, de un 4,9% en la industria lanera de Sabadell, de un 4,6% en los de los trabajadores en las canteras de Bilbao, y de un 4,8% en los de los peones del puerto de Bilbao. La representatividad de cada una de las series es, forzosamente, pequeña, pero no tenemos otras y la coincidencia básica entre ellas indica que es muy probable que las cosas marchasen de modo parecido.

“SI NO SEGUIMOS LA
PISTA DE ANTONIO
MAURA, YO CREO QUE
ES IMPOSIBLE ENTENDER
LA COMPLICADA MALLA
QUE SE HA DE TEJER PARA
CREAR EL INSTITUTO DE
REFORMAS SOCIALES”

Como es lógico suponer, la tensión social debía ser grande. Desgraciadamente no es posible medirla, porque la estadística de huelgas se inicia en España en 1905, pero las informaciones de otro tipo nos indican que, en medio de esa crisis económica general y de esa caída en los salarios reales, existía una fortísima irritación social basada en diversos grupos que acentuaban sus planteamientos, ya guesdistas más que

marxistas, ya bakuninistas, a través de un evidente espartaquismo social, que comenzó a estudiar Constancio Bernaldo de Quirós y que palpita en todas las regiones, como nos ha expuesto maravillosamente bien Juan Ignacio Palacio al sintetizarla así: “La **cuestión social** en España destaca por su particular virulencia e intensidad”. El que, como acertó a señalar Tierno Galván, más que la ideología de Marx, Guesde o Bakunin, moviesen a los obreros ideas elementales de reparto y de justicia, explicitados por la difusión de mensajes contenidos en novelas por entregas, sirve para poder explicar la amplitud de este espartaquismo.

Simultáneamente, en España existía una tradición de acercamiento afectivo, e incluso de copia, ante

Alemania, que en estos momentos va a fructificar. Pero, además, si no seguimos la pista de Maura, yo creo que es imposible entender la complicada malla que se ha de tejer para crear el Instituto de Reformas Sociales. Lo destaco porque siempre me ha causado asombro que con la mención de las figuras de Canalejas y Silvela se expropiase a Maura, ministro de la Gobernación de Silvela, y muy poco después, en el propio 1903, presidente del Gobierno, de ese papel, casi me atrevería a decir que central, en la aparición del Instituto. La última vez que esto ha sucedido, ha sido en una muy parcial biografía de Maura, publicada este año, por un tal Pep Martí Vallverdú, en la que el papel de este político en relación con esa importante realidad se despacha con esto: Maura "proclamó (sic) la importancia del Instituto de Reformas Sociales (que no se tradujo en un aumento significativo de presupuesto)". Pero, para explicar este comportamiento de Maura es necesario, como muy bien ha dicho Keynes, y repetimos desde 1936 los economistas para zafarnos de un famoso modelo de Marx, que "las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual son generalmente esclavos de algún economista difunto... Tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan albures tanto para mal como para bien". El gran hacendista Pietro Verri había escrito en el siglo XVIII que "los escritos de los filósofos (de los creadores de ideas), quedan sin recompensa, pero no siempre sin fruto". Y esas ideas de filósofos políticos, de economistas, que revoloteaban en torno a Maura, ¿dónde se albergaban para que el nuevo y joven jefe de los conservadores pusiese en marcha, entre otras realizaciones importantes que salpicarán su obra, al Instituto de Reformas Sociales? Me adelanto a decir que estaban en Alemania, en sus economistas y pensadores en materia social, en esa Alemania que era mirada con envidia, porque como ha señalado Åkerman, parecía inmunizada ante las depresiones y, que con Bismarck, había resuelto el problema de su unidad nacional y había conseguido, una original solución del problema social. Como es bien sabido, el famoso **Mensaje Imperial** de 1881, leído en el Salón Azul del Reichstag, por enfermedad del Emperador, por el canciller Bismarck, puso en marcha un programa sucesivo de mejoras sociales cuyos hitos más importantes fueron, en 1883, la Ley del Seguro de Enfermedad; en 1887, la Ley de Seguros de Accidentes de Trabajo en la industria; en 1889, la Ley del Seguro Social de Vejez e Invalidez, y en 1891, la Ley de Mejoras del Mundo del Trabajo, con aspectos tan notables como, por ejemplo, el descanso dominical. Me atrevo a señalar que una buena síntesis de por

dónde le llegan a Maura esas influencias señaladas se encuentra en el muy reciente, y buen ensayo biográfico de este político, obra del profesor Calvo Poyato quien escribe, al tratar de la puesta en marcha del Instituto de Reformas Sociales, que Maura, en su **revolución** desde arriba, "tenía claro que en una sociedad que crecía económicamente y que había de modernizarse políticamente, se tenía que pasar del paternalismo y la beneficencia a la seguridad y la justicia social. Frente al liberalismo absoluto del siglo XIX se imponía la necesidad de la intervención del Estado en la política social para poner coto a los abusos que se cometían en este terreno. Esa era la filosofía y la finalidad del Instituto de Reformas Sociales. Sin duda dos factores influyeron en Maura para definir su ideología en este terreno. Por un lado, la influencia del krausismo en sus años de estudiante en la Facultad de Derecho y su relación con el dirigente republicano Gumersindo de Azcárate, su profesor y amigo, que fue el primer director del mencionado Instituto. Por otra parte, la aparición de la **Rerum novarum**, la encíclica que abría, desde las filas del catolicismo, la primera vía a la llamada doctrina social de la Iglesia".

Me apresuro a señalar que no he investigado a fondo el pensamiento de Canalejas, quien, en la crisis que siguió a la muerte de Sagasta, que provocaba divisiones en el partido liberal fusionista aun más importantes que las surgidas en el liberal-conservador, parecía destinado a ser la contrafigura de Maura en un nuevo bipartidismo dentro de la primera etapa del reinado de Alfonso XIII. Pero todo lo que sobre él he trabajado, me muestra, a través de la línea del krausismo que termina en Gumersindo de Azcárate, que las influencias germanas también tenían que ser muy fuertes en él. Por tanto, nos debemos afianzar en la tesis de que si esta influencia ideológica alemana la dejamos a un lado, literalmente pasamos a no entender nada de lo que sucedía entonces en España.

Incluso Alfonso XIII, el 6 de noviembre de 1905, en Berlín, diría en un brindis con motivo de su primer viaje a Alemania, dirigiéndose a Guillermo II: "Os felicito, señor, por el extraordinario adelanto que alcanza así la cultura como la prosperidad moral y material en vuestro Estado". Y eran verdad las tres cosas. Unamos esto a lo que señala Julián Cortés Cervanillas, al comentar las clases que recibía Alfonso XIII en su juventud del profesor Santamaría de Paredes: "Hay motivos para creer que el Rey mostró (un gran interés por)... las cuestiones económicas y sociales", lo que sólo puede interpretarse, y así lo hace Cortés Cervanillas, como interés por tesis relacionadas con la falta de presencia del poder público ante las cuestiones de nuestro desarrollo económico y social.

He aquí cómo, en torno a 1903, tres personas que pasaban a tomar el relevo de la alta política española

—el joven monarca, Canalejas y Maura—, no iban a expresar pensamientos dispares sobre la cuestión social y ante la realidad económica —y por cierto así mismo acerca de la cultural y científica— de España. Lo hacían además, como hijos de un ambiente que les empapaba, tal como señalaron Verri y Keynes.

La revolución, pues, estaba relacionada con mensajes germanos. Por una parte, en el mundo universitario alemán de la Economía, había pasado a reinar una doctrina económica, el neohistoricismo, metodológicamente situada en las antípodas del clasicismo y neoclasicismo inglés. Este neohistoricismo pretendía justificar tres cosas. En primer lugar, un proteccionismo industrializador que también debería amparar a la agricultura y contribuir, como nos ha señalado Hirschman, a mantener la unidad política del país frente a tentaciones separatistas. Quedó esto definitivamente establecido con una colaboración con las fuerzas armadas. La industria renana estaba muy interesada con que se pusiese en marcha el programa de construcciones navales militares de von Tirpitz. El partido conservador prusiano votó a favor del proyecto a cambio de un apoyo para un proteccionismo a favor de sus producciones cerealistas. Johannes von Miquel, a partir de 1884, y sobre todo de 1890 a 1901, logró inaugurar, a favor de esta colaboración, la famosa **Sammlungspolitik**, de concentración de las **fuerzas patrióticas** —liberales nacionales, Zentrum católico y partido conservador— que se apoyaba en la colaboración del proteccionismo agrícola e industrial y abundante gasto público para la defensa. En segundo término, un intervencionismo estatal que amparaba a un modelo cartelizador, corporativista y, si era preciso, estatificador de empresas, sobre todo de las necesarias para incluso mantener la independencia política, que en el caso de España era la neutralidad, sin que tuviese que ceder ante posibles presiones importantes por parte de cualquier otro país, tal como planteaban entre nosotros diversos grupos importantes del pensamiento militar a través de sus **Memoriales**. Finalmente, una seria protección social, tal como, en maridaje con el neohistoricismo, había planteado una importantísima agrupación de investigadores en ciencias sociales, creadora del socialismo de cátedra. Me refiero, naturalmente, a la Verein für Sozialpolitik, fundada en el Congreso de Eisenach, en 1872, sobre todo cuando, con el gran hacendista Wagner al frente, pasó a relacionarse con un sistema tributario beligerante a favor de la política de distribución de rentas, y que con el diseño de las ventajas de un sistema de seguros sociales obligatorios, se ponía en vanguardia de la creación de lo que después se denominaría Estado de Bienestar.

Este mensaje había sido muy bien visto por Cánovas del Castillo. Incluso, por defenderlo, tuvo que soportar unas críticas durísimas por parte de Ortí y Lara,

LAS IDEAS DE MAURA
PARA PONER EN
MARCHA EL INSTITUTO
DE REFORMAS SOCIALES
(IRS) ESTABAN EN
ALEMANIA, EN SUS
ECONOMISTAS Y
PENSADORES EN
MATERIA SOCIAL Y EN
ESA ALEMANIA QUE,
CON BISMARCK, HABÍA
CONSEGUIDO UNA
ORIGINAL SOLUCIÓN AL
PROBLEMA SOCIAL

desde las páginas de **El Siglo Futuro**, quien defendía, aunque ahora nos resulte inverosímil, las ventajas de la persistencia de la mendicidad, porque de esta manera podían santificarse, al ayudar a los indigentes con la limosna, las gentes más adineradas.

Pero, además de Cánovas, esta línea alemana influyó en la Iglesia Católica española. Ante el pensamiento económico, los economistas católicos franceses —desde la Escuela de Angers a Leroy-Beaulieu o al vizconde Villeneuve de Bargemont, el autor del libro **Economía Polí-**

tica Cristiana, muy difundida en los países católicos—, habían aceptado el modelo de los grandes clásicos ingleses, que se debería moderar, como decía en sus sermones en Francia el jesuita P. Félix, o como defendería en España otro jesuita, el P. Coloma, con la caridad cristiana. Pero en Alemania —y en parte nada despreciable, en Gran Bretaña, en un pensamiento que culminaría en el Reino Unido con el guildismo de la revista **The New Age** y con movimientos artísticos tan importantes como los prerrafaelitas— la confluencia del pensamiento social y de una especie de neomedievalismo en las artes —es suficiente aludir a Ricardo Wagner, o a la construcción de la catedral de Colonia en pleno siglo XIX—, conducía a planteamientos corporativistas que poco tenían que ver con la economía libre de mercado, pero que sí obligaban a defender los intereses de los trabajadores. El obispo Ketteler, aceptaba todos estos puntos de vista que trasladó a quien, después, se convertiría en el Papa León XIII. Éste, con la encíclica **Rerum novarum** puso la primera piedra de la doctrina social de la Iglesia, dentro de las coordenadas del neohistoricismo alemán.

En esta relación francamente germanizada, que explica mil frases y actitudes de Maura, no he citado otro elemento esencial para comprender la evolución del pensamiento social español: el krausismo, en el que comulgaría Canalejas. Conviene aclarar un poco las cosas para diferenciar krausismo e Institución Libre de Enseñanza. La cabeza del librecambismo español, de la aceptación del modelo de los grandes clásicos ingleses y franceses, y muy en especial de David Ri-

cardo, fue Gabriel Rodríguez. Miembro destacadísimo de la Institución Libre de Enseñanza, al considerar, como, se desprende de muchos de sus textos, que no violentaba los puntos de vista de Francisco Giner de los Ríos, pretendió empujar al krausismo español hacia una aceptación, como propio, del modelo liberal clásico. Pero he aquí que, vía Ahrens, Gumersindo de Azcárate pasa a defender las ideas germanas del socialismo de cátedra, del proteccionismo económico y las epistemológicas del empirismo historicista. En el curso académico 1877-1878 de la Institución Libre de Enseñanza, Gabriel Rodríguez comienza a dar la batalla contra esta posición de Azcárate. Dirá: "No puedo ser un mero expositor de las ideas de los socialistas de cátedra... Voy... a combatirlos, procurando convencerlos de que esa Escuela lleva una tendencia equivocada, de que esa Escuela representa la injusticia y el error en el orden económico". Estos "economistas autoritarios o socialistas de cátedra" defienden "dos ideas completamente falsas: el particularismo económico nacional... y la posibilidad de dirigir toda la vida social del Estado... (tal como la defiende la Verein für Sozialpolitik, movimiento al que pertenecen también en España personas dignísimas, algunas para mí —dice— muy respetables y queridas)". Expone así, con toda suavidad, pero con toda firmeza, que estas personas dignísimas, "muy respetables y queridas" —esto es, las del grupo que sigue a Azcárate, quien había publicado precisamente, el año antes, en 1876, sus **Estudios económicos y sociales**—, van en derechura "al error y a la injusticia" y en sus tesis hay "notables absurdos".

Gabriel Rodríguez, buen conocedor del marginalismo, planteó, quizá voluntariamente, muy mal la batalla, y la perdió. Moriría el 20 de diciembre de 1901. El 24 de mayo de 1903 se celebró en el Ateneo de Madrid una **Velada necrológica** en su honor. En ella se expusieron, sobre todo, sus aproximaciones a la comprensión del problema social. Azcárate relatará en esa Velada, como sigue, varias anécdotas en este sentido: "En el año 1870, como todos sabéis, se celebraron en San Isidro unos **meetings** de obreros, cuyas ideas no eran un misterio para nadie, y a los que fueron invitadas varias personas muy conocidas por su competencia en las ciencias sociales, acudiendo, por cierto, dos de ellas, Félix Bona y Gabriel Rodríguez. Excuso decirles el antagonismo radical que había entre las ideas de este último y las de los concurrentes a aquellas reuniones, que, sin embargo, escucharon con atención y tolerancia todo cuanto aquél dijo. Vino el año 1871, y el día 2 de mayo, en que fueron algunos de aquellos obreros objeto de un violento ataque por parte de la policía, El Sr. Rodríguez reclamó enérgicamente para ellos la protección que se les debía. Más tarde, en 1872, discutió en el Parlamento la legalidad de la Asociación Internacional, y con igual energía la defendió el orador economista".

Un mes antes de ese homenaje ya había sido creado por Maura el Instituto de Reformas Sociales.

El krausismo español se volcó en este Instituto, como igualmente hicieron los seguidores de la doctrina social de la Iglesia y los conservadores. Los krausistas se repartían, políticamente, entre los viejos revolucionarios de 1868, ligados al republicanismo a través de diversos partidos, y los que seguían un nuevo camino a través de otro, el reformista, en el que militaba el propio Azcárate, quien personalmente tenía una muy buena relación con Maura, el cual a punto estuvo de llevarlo consigo como ministro en un Gabinete de concentración de todos los partidos, y que fracasó por una maniobra que nos relata con dosura Ossorio y Gallardo en sus **Memorias**.

Aparte de eso, ese krausismo, afianzado en el que denominó Joaquín Costa "movimiento de Oviedo", o Posada, "grupo universitario de Oviedo", pasó a convertirse en una de las piezas clave del Instituto. Conviene hablar mínimamente de la cuestión. A su vez, pieza esencial de este grupo era Adolfo Álvarez Buylla. Buylla tuvo enlaces muy importantes desde su juventud con el Fomento de las Artes, entidad que, a mi juicio, explica mucho de evolución del partido progresista isabelino hacia el ya republicano partido democrata y, simultáneamente, hacia el krausismo y la Institución Libre de Enseñanza, e incluso, hacia las primeras tendencias obreristas españolas, como se prueba con la lectura de **Memorias de un confederal**, de Anselmo Lorenzo. También he encontrado relaciones entre el Fomento de las Artes y una curiosa entidad, los Amigos de los Pobres, creada durante la epidemia de cólera de 1865, para contrarrestar la influencia de las Conferencias de San Vicente Paúl, lo que le confiere un aire anticlerical. Los **Amigos**, aparte de semejanzas, y no sólo en el nombre, con los cuáqueros, tenían relaciones nada menos que con Roberto Owen, gracias a un enlace que pasaba por la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.

En la Universidad de Oviedo, Buylla fue catedrático de Economía y Hacienda Pública. El profesor Iturmendi me llamó con justeza la atención sobre el sentido liberal que tuvieron los planes de estudios de las Facultades de Derecho, que incluían en sus enseñanzas tanto la Economía Política como la Filosofía del Derecho. Buylla no fue una excepción. En su preparación interviene también el conocimiento de idiomas, en el que destaca el alemán. Es Rafael Altamira el que considera que, por eso, "dio a conocer doctrinas nuevas para la mayoría de los estudiosos, como la del llamado Socialismo de cátedra que (Buylla) conocía en sus propias fuentes". Su gusto, lógico en este sentido, por el manejo de materiales empíricos, hace que, tanto primero en su cátedra de la Universidad de

Oviedo, como en la Escuela Práctica de Estudios Jurídicos y Sociales, también de Oviedo, o como, ya en Madrid, en la Escuela Superior del Magisterio, en aquel intento, desgraciadamente esfumado, de tener nuestra Ecole Normale Supérieure, al estilo napoleónico francés, procure investigar sobre la situación de los obreros "según el sistema de Le Play, modificado y perfeccionado por Maroussen y Paul Roux", al tiempo que imponía a sus alumnos el procedimiento empirista de visitar fábricas y talleres, o de ir de excursión a localidades industriales. Sus traducciones, que a veces hace en colaboración con su discípulo Adolfo González Posada, marcan la misma orientación: monografías de Schonberg, o del organicista Schäffle, cuyo libro **Bau und Leben des sozialen Körpers** mereció de Schumpeter el comentario de que "afortunadamente, no queda completamente arruinado por los intentos que hace su autor de encontrar en el cuerpo social nervios y órganos de digestión", obra, por su parte, que califica Posada como "monumental y pesada". También Posada con Buylla, traducirán **La quintaesencia del socialismo de Schäffle**. No olvidaba Buylla a von Holtzendorff, especialista en sociología política. De él, Posada y Buylla tradujeron los **Principios de Política**. También influyeron en Buylla los italianos Filippo Virgili, malthusiano tardío, y Ricci, el introductor del término "oligopolio".

Me importa insistir en que Buylla hubo de percibir la pugna que entonces existía en el seno de los economistas y sociólogos de la Institución Libre de Enseñanza, quienes, con cierto silencio por parte de Giner —en quien he encontrado párrafos que parecen orientarle en favor del clasicismo económico—, encabezados, respectivamente, como he dicho, por Gabriel Rodríguez y Azcárate, mantienen una sorda pugna. Azcárate había girado hacia el neohistoricismo y el socialismo de cátedra, en unos artículos que, en abril y mayo de 1871, se publicaron en la **Revista de Legislación y Jurisprudencia**, y después, en 1876, se coleccionaron en su libro **Estudios Económicos y Sociales**. Con Azcárate este cambio lo había dado otro catedrático, también institucionista, y que había pasado por la Universidad de Oviedo, Piernas Hurtado. El profesor Piernas escribió lo siguiente en su ensayo **Indicaciones sobre el concepto y plan de la Ciencia Económica**, en 1874: "La escuela del ilustre Bastiat, a que se hallan afiliados con escasas excepciones, los economistas españoles, no ha dicho ciertamente la última palabra de esta ciencia; ha prestado, sí, grandes servicios, ha conseguido muchos progresos, y ocupará siempre una página brillante en la historia de la Economía; pero es, en nuestro humilde juicio, una evolución ya concluida, un esfuerzo que ha dado ya todos sus frutos, porque el camino que se trazara, y que recorrió con éxito, aunque iba dirigido a la verdad, y aún la tocó en algún punto, no logró descubrirla enteramente".

MAURA TENÍA CLARO
QUE EN UNA SOCIEDAD
QUE CRECÍA
ECONÓMICAMENTE Y
QUE HABÍA DE
MODERNIZARSE
POLÍTICAMENTE, SE
TENÍA QUE PASAR DEL
PATERNALISMO Y LA
BENEFICENCIA A LA
SEGURIDAD Y JUSTICIA
SOCIAL Y QUE FRENTE AL
LIBERALISMO SE IMPONÍA
LA INTERVENCIÓN DEL
ESTADO. ESA ERA LA
FINALIDAD DEL IRS

De ahí que parece bastante claro que Buylla, al insertarse en puntos de vista congruentes con la línea Azcárate dentro de la Institución Libre de Enseñanza, abandonase los Bastiat, los Ricardo, los Flórez Estrada, los Cobden, los Malthus, y se fuese hacia los alemanes que parecían orientar mejor a quienes se preocupaban por lo que entonces se denominaba "el problema social". Cuando inicia la docencia en la Universidad de Oviedo, como catedrático de Economía Política, lo hace como krausista convertido, sobre todo por Azcárate. Se sumaba a otro joven profesor ovetense, éste de Derecho Público, Rafael Ureña, quien, a través

de la lectura de Ahrens y Giner de los Ríos había llegado, por su cuenta, a profesar esa doctrina. A ellos se unió otro discípulo de Giner, Félix de Aramburu. Para iniciar a Posada en esta doctrina, Buylla le recomendó, sucesivamente, la lectura de **Estudios de filosofía y Teoría de lo infinito** de Tiberghien. Tenía Buylla un talante a lo Giner en muchas de sus actitudes académicas. Por ejemplo, miraba con cierta prevención a los exámenes, hasta convertirlos "en un puro trámite formal para los alumnos con quienes había intimado durante el curso".

Así Buylla se convirtió en pieza clave del "movimiento de Oviedo", que a su vez era de uno de los grandes puntos de apoyo del krausismo español, que naturalmente abarcaba a personas afines, pero que no eran exactamente krausistas, e incluso ironizaban ligeramente sobre sus amigos, como en el caso de Leopoldo Alas "Clarín", en quien, cuando este grupo actuaba universitariamente, recaía la dirección.

Giner fue el que le puso fin a este movimiento en Oviedo. Fermín Canella —el rector tan atacado por Posada— es el que lo desvela en una carta, fechada en Oviedo el 22 de diciembre de 1906, dirigida a Giner: "V. y los amigos me tienen profundamente contrariado, contribuyendo directa e indirectamente a despoblar mi querido Claustro. Con sentimiento indecible vi la marcha de los Adolfos (Buylla y Posada); hace días me disgusté profundamente con el proyecto de

Rafael Altamira para regentar una cátedra en el Ateneo, y ahora viene el propósito de VV, de llevarme a Sela para Misión pedagógica... Mas esto queda desierto, pues dispersos los colaboradores de nuestra modesta obra docente y renovadora, será bien que cierre esta Casa y le remita las llaves". Giner, pues, daba instrucciones muy concretas sobre las actividades que debían tener sus miembros. Por lo tanto, no puede ni siquiera imaginarse, que la marcha hacia Madrid, para ocupar puestos en el Instituto de Reformas Sociales, hubiera podido hacerse no ya a espaldas de Francisco Giner de los Ríos, sino sin su vehemente aprobación. El papel, pues, de Giner respecto a este grupo era continuo. Incitó a sus miembros a colaborar con la Iglesia, y concretamente con el obispo de Oviedo, Fray Ramón Martínez Vigil, del que llegó a escribir Giner que si "se aventurara por el camino de Ireland, Klein, etc., por poco que sea, será muy de alabar... Hay que ayudarle (bajo las condiciones razonables que ustedes dicen) con toda el alma". O bien a veces les regañaba, como en el asunto de la polémica que emprendieron Buyla, Posada y Sela en *El Liberal* contra *El Siglo Futuro*. Así Giner consiguió que el movimiento de Oviedo fuese un todo cohesionado, que incluso llegaba a designar senador por la Universidad de Oviedo a Marcelino Menéndez y Pelayo, frente al Barón de Covadonga, que era el candidato conservador de la Unión Católica de Alejandro Pidal, acusándole de imposición caciquil.

Buyla, evidentemente con la anuencia, seguro que calurosa, de Giner, junto con Posada, abandona Oviedo, primero al ser reclamados por Canalejas, en 1901, y después por Maura en 1903. Ambos, Buyla y Posada, se convirtieron en hombres públicos, curiosamente al servicio de la Corona: Buyla en el Instituto de Reformas Sociales, e incluso, más adelante, Miguel Primo de Rivera le designaría miembro de la Asamblea Nacional, aunque no pudo tomar posesión a causa de su muerte en 1927, y Posada también en el Instituto de Reformas Sociales y después en el Instituto Nacional de Previsión. Pero ambos mantuvieron sus ideas básicas republicanas, que nunca ocultaron. Buyla, que llega al Instituto de Reformas Sociales de la mano de Maura, encabezará como presidente de la Sección Española de la Liga de Derechos del hombre, las manifestaciones contra este mismo político en relación con la ejecución de Ferrer Guardia, y como presidente del Ateneo de Madrid irá al frente, en 1921 de una manifestación gigantesca que exigía responsabilidades por el desastre de Annual. Posada, por su parte, será un hombre clave para la elaboración de los borradores de la Constitución de 1931, y presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, aunque acabó separándose del régimen republicano y colaborando claramente con los Gobiernos de Franco desde el Instituto Nacional de Previsión, hasta su muerte en 1944.

Tras lo dicho, ya tenemos alineado, con un fuerte enlace con las doctrinas económicas vigentes sobre todo en el ámbito alemán, a conservadores de la hornada de los sucesores de quienes habían fundado ese partido; a partidarios de la Doctrina Social de la Iglesia y a krausistas muy vivamente relacionados con la Institución Libre de Enseñanza. Falta un componente importante, el Ejército. Va a representarlo el general Marvá.

Marvá era un oficial de Ingenieros —llegaría a general— celoso defensor de la escala cerrada, y experto en el empleo en campaña de globos aerostáticos. En este momento, bajo mi orientación y la del general e historiador Miguel Alonso Baquer, la profesora Julia Bordonado se encuentra investigando su figura, y cuando concluya su estudio, quizá yo deba revisar o ampliar lo que voy a señalar. La guerra francoprusiana de 1870 había servido para estudiar a fondo cómo había logrado una eficacia tan notable el Ejército alemán. Se encontró con que éste la conseguía a través, entre otros factores, de la oficialidad de la reserva, del gasto público y de la política social que provocaba —a pesar de Karl Liebknecht y, en general, de la socialdemocracia— una rebaja en el sentimiento de desesperación que sentían los obreros de otros países y, desde luego, los españoles, que eran la base del Ejército. Además, Marvá estudió a fondo los ferrocarriles alemanes, que habían servido en lo económico para vincular estrechamente el mercado interior unificado por la célebre Zollverein, o **unión aduanera** defendida por List, pero que en lo militar había demostrado ser un arma formidable para colocar en un punto concreto una considerable masa de maniobra. Al estudiar Marvá, desde esa perspectiva, los ferrocarriles españoles, se encontró, no sólo con serios problemas sociales, sino con una situación intolerable debido a la numerosa mano de obra infantil que existía en los talleres de reparación del material ferroviario. Esto, más el trato con los miembros de la Brigada Obrero-Topográfica, donde percibió sus agobios, le hicieron comprender que, en lo posible, era necesario encaminarse hacia el modelo alemán.

Una vez establecido el Instituto de Reformas Sociales, van a derivarse de él tres grandes instituciones: la Inspección de Trabajo, el Instituto Nacional de Previsión y las leyes de Huelga, del descanso dominical y del trabajo infantil. Son seis realidades muy unidas a Maura y en todas, pero muy especialmente en la Inspección de Trabajo, sin la que nada de lo demás se podría implantar, se encuentra la mano de Marvá.

Naturalmente esta gigantesca confluencia se hizo en torno a una persona, Maura, quien, como ya se ha apuntado, recurrió a Gumersindo de Azcárate, krausista y republicano reformista, que coincidía con él en la lucha contra el caciquismo a través de una muy se-

ria reforma de la legislación local, para que lo dirigiese. Todo esto enlaza a la perfección con el primer intento de Instituto de Trabajo de Canalejas, tal como se expone en un volumen fundamental, **El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social de España**, que reúne trabajos de José Canalejas, de Adolfo González Posada, de Adolfo Álvarez Buylla y de Luis Morote, y finalmente, del célebre institucionista —y por cierto, primer traductor de Keynes al castellano—, Juan Uña y Sarthou. Aquel Instituto de Trabajo tenía tres fines que quedan bien claros en la exposición de motivos del “proyecto de ley presentado por el señor ministro de Agricultura, don José de Canalejas, estableciendo un Instituto de Trabajo en el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas”, el 12 de abril de 1902. El primero, que cesase la tensión social, que se mostraba con “el estallido frecuentísimo en el mundo industrial de numerosas huelgas, y constantemente el cuadro de síntomas no menos alarmantes de la pavorosa agitación agraria”.

El segundo designio del Instituto de Trabajo se justificaba, porque —se escribió entonces— “no valdría la pena de vivir la vida de la democracia, consagrada al fin como condición y forma definitiva del Estado, en las nacionalidades actuales, si no tuviese un contenido social, que poco a poco introdujera en las leyes y en las costumbres, la paz, el amor y la justicia, que acabaron de desterrar los muchos vestigios de guerra que aun rigen las relaciones entre el capital y el trabajo. No sólo con la cabeza, sino con el corazón, hay que aplicarse a resolver estos conflictos, pues, en suma, la nota característica de nuestra edad contemporánea, lo que constituye el honor del siglo XIX al haberlo iniciado y será la gloria del siglo XX al llevarlo a término fecundo, es el sentido de piedad, el concepto superior de la solidaridad humana, que por igual resplandece en las elocuentes Encíclicas del Santo Padre, en los mensajes de los Reyes o de los Presidentes de las Repúblicas, en los trabajos de los sociólogos y en los actos de los más ilustres estadistas... (por lo que) el Poder público en ningún Estado moderno deja ya de romper los estrechos moldes del derecho tradicional de los Códigos civiles, ni cesa en la tarea de elaborar una legislación del trabajo encaminada a hacer efectivas las condiciones esenciales de una vida verdaderamente humana, para aquellos que a causa de las desigualdades económicas y sociales pueden ser arrollados bajo la acción de la dura ley de la competencia”.

La tercera finalidad del Instituto de Trabajo era coronar una obra de protección social que se había iniciado en el Sexenio Revolucionario. Se citaban, reordenando ya la relación, como precedentes, el Decreto de 20 de junio de 1870, acerca de las sociedades cooperativas; la Ley de 24 de julio de 1873, sobre el trabajo de las mujeres y de los niños en fábricas, talleres y minas;

DE LOS PLANTEAMIENTOS
QUE INSPIRARON EL
INSTITUTO DEL TRABAJO
NACIÓ EL REAL DECRETO
MAURA DE 23 DE ABRIL
DE 1903, QUE CREA EL
IRS DENTRO DE UNA
ACCIÓN EN LA QUE
COINCIDEN LAS
IDEOLOGÍAS QUE
PODRÍAMOS DENOMINAR
NEOCONSERVADORAS
QUE PRONTO DARÍAN
ORIGEN AL MAURISMO,
LOS DE LOS SEGUIDORES
DE LA DOCTRINA SOCIAL
DE LA IGLESIA, LOS
REFORMISTAS KRAUSISTAS
Y LOS DEL MUNDO
MILITAR AVANZADO

los Reales Decretos de 11 de enero y 27 de julio de 1877, referentes al Asilo de inválidos del trabajo de Vista Alegre; la Ley de 26 de julio de 1878, relativa al empleo de los niños en ejercicios peligrosos; el Decreto de 9 de agosto de 1894, creando el servicio especial de Estadística del Trabajo; el reglamento de policía minera de 1897; la Ley de 30 de enero de 1900 sobre accidentes de trabajo; la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre el trabajo de mujeres y niños, y muy en especial, el Decreto de 5 de diciembre de 1883 que organizó la Comisión de Reformas Sociales que, en este proyecto de Instituto de Trabajo se asegura “que puede estimarse (su precursora”.

Estos tres fines valen para su inmediato sucesor, el Instituto de Reformas Sociales, que tenía, además voluntad de adelantado, como sucedió con el de Trabajo. Se dice en el preámbulo de este proyecto de ley que va a ser el antecedente de “un ministerio de Trabajo”, y para preparar ese porvenir “se organiza el Instituto” de análoga manera, por ejemplo, al Office du Travail de Francia, a las instituciones similares de Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, y a la muy reciente —decía— preparación de parecidos organismos en Alemania e Italia”.

Estos planteamientos acabaron desembocando en el Real Decreto Maura de 23 de abril de 1903, que crea el Instituto de Reformas Sociales dentro de una acción en la que coinciden las ideologías que podríamos denominar neoconservadoras que pronto darían origen al maurismo, las de los seguidores de la doctrina social de la Iglesia, las de los reformistas krausistas, y las del mundo militar más avanzado. Pero, ¿sólo de estas fuerzas?

Pensemos que todo esto era radicalmente nuevo. Superaba, además, por su entidad administrativa, a la Comisión de Reformas Sociales, en la que había

puesto muchas esperanzas Alfonso XIII. Encajaba, en su modelo original alemán, como he intentado demostrar, con el resto de los planteamientos económicos que se ponían en marcha para superar la crisis económica que cortaba muchas ilusiones en 1903. Alfonso XIII comenzaba a reinar entonces. No podía estar de acuerdo con el mantenimiento de viejas estructuras, cuando los mensajes que había recibido, y con él toda su generación, exigían una más avanzada política social para impulsar el desarrollo. Ha dicho de Alfonso XIII, con

EL IRS SE CONVIRTIÓ
SIMULTÁNEAMENTE EN
UN SERIO SERVICIO DE
ESTUDIOS, EN UN
ÓRGANO CONSULTIVO Y
EN UNO EJECUTIVO,
DONDE VAN A TRABAJAR
INVESTIGADORES DEL
VASTO CAMPO DE LAS
CIENCIAS SOCIALES
JUNTO A DIRIGENTES
SINDICALISTAS,
EMPRESARIOS Y
FUNCIONARIOS
PÚBLICOS

toda razón Julián Cortés Cavanillas, que "nadie como él produjo más aliento y fijó tanto la atención en las actividades industriales, comerciales y agrícolas del país, estimulando a los Gobiernos, con viva impaciencia, a ocuparse de ellas. Su afán de proteger los productos nacionales le costó, en ocasiones, quebrantes económicos de importancia y siempre muchas preocupaciones". Plantearía complementariamente Alfonso XIII cuestiones avanzadísimas, que en lo que yo he estudiado pasaban prácticamente inadvertidas para sus contemporáneos, como cuando defendió así la estatificación de los ferrocarriles al inaugurar el nuevo edificio de la Asociación General de Empleados y Obreros de Ferrocarriles de España, el 9 de mayo de 1916: "Proseguir esa labor, pues ella facilitará para en su día la aspiración de nacionalizar por entero esta gran riqueza circulatoria, incorporándola al Estado. De entre vosotros, cuando no de entre vuestros hijos, habrá de surgir el plantel de funcionarios que realicen tan magna empresa". Un año antes, en unas declaraciones a Roberto Levillier, publicadas en **La Nación**, de Buenos Aires, el 2 de septiembre de 1915, indicaría, y ahora, casi un siglo después, comprendemos su clarividencia: "Yo creo, y puede usted repetirlo, que el socialismo se hará cada vez más gubernamental y que los socialistas conseguirán sus aspiraciones más justas por las vías más legales, sin necesidad de la fuerza. Pero creo también que evolucionarán". Y vería bien la necesidad de un cambio de estructuras socioeconómicas, porque eran palabras de Alfonso XIII, "los males de España, como los de otros países, no

dependían de los hombres, sino del sistema que había sido superado por preocupaciones y movimientos el tipo social y económico".

El Instituto de Reformas Sociales, pues, con todas las novedades inherentes a su realidad, es un aspecto más querido por un nuevo Rey —Alfonso XIII—; unos nuevos políticos —Maura y Canalejas—, y una nueva sociedad, en la que pasan a brillar el grupo de Oviedo que se traslada desde una periferia entonces bastante lejana, a la Corte, más los partidarios de la doctrina social de la Iglesia que, muy pronto, con Maluquer, Sanz y Escartín o Severino Aznar, van a crear lo que llamarán la **democracia cristiana**, amén de unos jóvenes políticos neoconservadores, con el vizconde de Eza y Sánchez de Toca al frente que comienzan a anunciar lo que puede ser este movimiento cuando se convierta en una organización de masas. Finalmente, no se puede dejar de anotar un nuevo planteamiento del pensamiento militar, del que no tardará en desprenderse, aparte de esta nueva orientación social, un impulso industrializador que ha sido estudiado muy recientemente por Elena San Román y por el almirante Cerrolaza. Y todo eso, dentro de enlaces intelectuales continuos con una Alemania que vivía, entonces, su Edad de Oro.

Este cúmulo de circunstancias conduce al Instituto de Reformas Sociales convertido simultáneamente en un serio servicio de estudios, en un órgano consultivo y en uno ejecutivo, donde van a trabajar investigadores del vasto campo de las ciencias sociales junto a dirigentes sindicales —fundamentalmente socialistas: basta el recuerdo de Largo Caballero— y del asociacionismo empresarial y funcionarios públicos. Nace, pues, este Instituto justo en el momento en que algunos de sus fundadores escuchaban, como miembros del claustro de la Universidad de Oviedo, unas palabras aleccionadoras del catedrático de Zoología y de Mineralogía y Botánica, José Rioja y Martín en el discurso leído en la solemne apertura del curso académico 1902-1903: "A vosotros..., que dirigiendo o cumpliendo los destinos de la patria, habréis de influir en su regeneración, van dirigidas mis palabras esperando que, a pesar de su poco valor, algo servirán para vosotros, ayudando a llevaros al convencimiento de la necesidad del estudio como base de todo el progreso, para que haciéndolo así tratéis... de influir de una manera activa en el adelanto de nuestro infortunado país y no caigáis en la inercia de dejar las cosas en el estado en que están, ni en la habitual costumbre de culpar sólo de nuestros males a las clases directivas. No os arredréis nunca pensando que cada uno de vosotros en particular sois poca cosa para influir en el mejoramiento de toda una Nación". A fe que las gentes del Instituto de Reformas Sociales, no se arredraron. ●

CIEN AÑOS DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Antonio CHOZAS BERMÚDEZ

13

I. Los primeros pasos del "intervencionismo científico" del Estado frente a la cuestión social

Es de sobra conocido que los problemas políticos y sociales de la fase inicial del liberalismo y la industrialización –tardía en España y que abarca desde la década de los treinta del siglo XIX hasta los comienzos del XX– han pasado a la historia con el nombre de "cuestión social", que puede resumirse en dos puntos. El primero de ellos era la explotación de la fuerza de trabajo, incluso en el segmento más débil y vulnerable de la mano de obra infantil; tal explotación derivaba de la superioridad económica de los patronos, que les permitía de hecho fijar unilateralmente las condiciones de trabajo, bajo la apariencia, más bien ficción, de determinación conjunta con la otra parte del contrato de servicios. El segundo elemento de la cuestión social lo constituían el malestar y la intranquilidad generados por esa situación de explotación, y alimentados, en una relación circular de causa y efecto, por la represión de las organizaciones o activi-

dades de "resistencia" creadas o desarrolladas por los propios trabajadores.

La respuesta de los poderes públicos a estas consecuencias sociales indeseables del **laissez-faire** en las relaciones de trabajo había de ser, una vez verificada su gravedad y descartados otros procedimientos para hacerles frente, el recurrir a la presencia activa del Estado, mediante lo que sus partidarios llamaban **intervencionismo científico**, germen, a su vez, de la **legislación obrera**, primera y trascendental manifestación histórica de la intervención de los poderes públicos en las relaciones entre privados, como subraya PALOMEQUE ⁽¹⁾.

A este respecto, MARTÍN VALVERDE señala, con oportunidad y acierto, las tres ideas básicas que, a partir de su consolidación como fenómeno normativo, sustentan la legislación del trabajo y el Derecho del Trabajo, cada una de las cuales pugna con un dogma fundamental del liberalismo inicial. Frente al dogma liberal de la igualdad de los contratantes, la legislación y el Derecho del Trabajo se apoyan en la idea de la asi-

⁽¹⁾ PALOMEQUE, M.C.: *La intervención normativa del Estado en la "cuestión social" en la España del siglo XIX*, en ESTEBAN de VEGA, M., ed.: *Pobreza, Beneficencia y Política Social*. "Ayer", 25 1997, p. 108.

metría del contrato de servicios, a causa de la desigualdad del poder económico de patronos y obreros. Frente al dogma liberal del abstencionismo normativo del Estado, la legislación y el Derecho del Trabajo significan la intervención de aquél para la protección del contratante débil en la relación individual de trabajo. Frente al dogma liberal del entendimiento directo en el mercado de empleo, la legislación y, sobre todo, más adelante, el Derecho del Trabajo aceptan la dimensión colectiva de las relaciones laborales, admitiendo con más o menos amplitud la participación de las asociaciones y coaliciones profesionales en la fijación de las condiciones de trabajo ⁽²⁾.

A partir de esta nota básica de referencia, voy a tratar de dar cuenta y razón, en una consideración conjunta y de forma muy sintética, de esos primeros pasos o manifestaciones de la dicha intervención del Estado y de la legislación obrera en España.

A este respecto, hay que empezar por señalar que las manifestaciones normativas de la intervención del Estado en favor de las clases trabajadoras que se producen con anterioridad a la primera experiencia republicana (1873-1874) ofrecen, cuando no se consumen en el mero estadio de tentativa o de proyecto, una significación aislada y puramente excepcional. "El 'patrón social' que había de inspirar, décadas después, un cuerpo unitario de legislación obrera no late cierta-

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO MEDIANTE UNA NORMATIVA PROTECTORA DE LOS TRABAJADORES, QUE LLEGA A SER CONSIDERADA EN LA ÉPOCA COMO "VERDADERA LOCURA LEGISLATIVA DE NUESTRO TIEMPO", SE INICIA PROPIAMENTE EN ESPAÑA, EN 1873, DURANTE LA PRIMERA REPÚBLICA, CON LA REGULACIÓN POR LEY DEL TRABAJO DE LOS MENORES

mente en el conjunto de normas que, a partir de 1812, se promulgan para garantizar la libertad en el establecimiento de industrias o el libre ejercicio de la profesión u oficio" ⁽³⁾.

La legislación social protectora de las clases trabajadoras se intenta tímidamente durante el llamado **bienio progresista** (1854-1856), período en el que se afianza el desarrollo material del país, al tiempo que la acción reivindicativa obrera adquiere, por vez primera en España, perfiles colectivos de gravedad (huelga general de 1855 en Barcelona). Un proyecto de Real Decreto, debido en enero de 1855 a la iniciativa del ministro de Fomento Francisco LUXAN y del presidente del Congreso Pascual MADDOZ, disponía la creación de una Comisión para **"reconocer y apreciar en su justo valor las causas de las dificultades suscitadas entre los fabricantes y los trabajadores de nuestras provincias manufactureras y proponer al Gobierno los medios más oportunos de terminarlas felizmente"**. Pero todo quedaría en intento. A partir de una concepción armónica de las relaciones entre obreros y fabricantes y con propósito decidido de garantizar el orden público (elementos ideológicos que, por lo demás, habrán de acompañar de modo inseparable la gestación de la legislación obrera), la Comisión proyectada se proponía abordar de modo sistemático por vez primera en España, la preparación de una legislación reformadora de las relaciones de trabajo, apoyada en la comprobación y el estudio (científicos) de "los datos de hecho demostrativos del estado de las relaciones entre patronos y obreros" ⁽⁴⁾.

Del mismo bienio procede también un singular proyecto de legislación social protectora presentado a las Cortes, el 8 de octubre 1855, por el ministro de Fomento unionista Manuel ALONSO MARTÍNEZ, sobre **"ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera"**. Este Proyecto tampoco pudo superar el proceso de aprobación parlamentaria.

La "restauración del orden" de la mano de O'Donnell, con la que se pone fin al "bienio progresista", rebaja de nuevo sobre el papel las aspiraciones de reforma social. Ni los liberales de 1854, ni los unionistas que les siguieron hicieron nada más que plantear reformas, que "fueron a perderse en el tumulto de las pasiones políticas" ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Los orígenes de la legislación del trabajo y el Derecho del Trabajo, 1987.

⁽³⁾ PALOMEQUE, loc. cit., p. 111.

⁽⁴⁾ BUYLLA, A.: "La reforma social en España", en *Discursos de recepción y de contestación leídos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, tomo XI. Madrid, 1917, p. 750.

⁽⁵⁾ ZANCADA, P.: *El obrero en España. Notas para su historia política y social*. Barcelona, 1902, p. 150.

La intervención del Estado en las relaciones de trabajo mediante una normativa protectora de los trabajadores, que llega a ser considerada en la época como “verdadera locura legislativa de nuestro tiempo” ⁽⁶⁾, se inicia propiamente en España en 1873, durante la Primera República, con la regulación por ley del trabajo de los menores. Es la Ley de 24 de 1873, sobre condiciones de trabajo en las fábricas, talleres y minas, en la que se prohíbe la admisión al trabajo de los niños y niñas menores de diez años y se limita a cinco horas el trabajo de los niños menores de trece años y el de las niñas menores de catorce, y a ocho horas el trabajo de los jóvenes de trece a quince años y el de las jóvenes de catorce a diecisiete. Conocida con el nombre del ministro de Fomento, la Ley Benot, de la I República, inicia el camino del intervencionismo. Lamentablemente, no tuvo aplicación efectiva o –como diría MORET– fue ignorada de todo el mundo, pero, apostilla Fernando SUÁREZ, “marca el comienzo de un cambio de actitud por parte de los poderes públicos, que pronto será reclamado desde casi todas las instancias ideológicas, sociales y políticas” ⁽⁷⁾.

En efecto, con este punto de partida, las bases para la creación de un Derecho obrero en España, como cuerpo normativo unitario dotado de coherencia interna, comienzan a ponerse propiamente durante las primeras décadas de la Restauración monárquica, que se abre históricamente en los postreros días de 1874 con la proclamación de Alfonso XII como Rey tras el pronunciamiento del general Martínez Campos en Sagunto, que pone fin al “sexenio democrático” precedente. El nuevo sistema institucional que se articula a partir de la Constitución de 1876 y descansa sobre un singular mecanismo político-electoral (el “turno pacífico” en el poder de los partidos Conservador y Liberal), se extiende en el curso de tres etapas o períodos con rasgos propios: la Monarquía de Alfonso XII (hasta 1885), en que fallece el monarca y conservadores y liberales sancionan el bipartidismo político de la Restauración en el denominado “Pacto de El Pardo”; la Regencia de la Reina María Cristina (hasta 1902), con una notable liberalización del sistema (establecimiento del sufragio universal, regulación de la libertad de prensa y del derecho de asociación); y la Monarquía de Alfonso XIII (hasta 1931).

La primera norma de contenido laboral de la Restauración es la Ley de 26 de julio de 1878 sobre traba-

jos peligrosos de los niños, que prohíbe a los menores de dieciséis años, o de doce cuando eran hijos de los artistas, los trabajos arriesgados de equilibrio, fuerza y dislocación.

Durante la Restauración se sentarán también las bases organizativas principales del movimiento obrero (político y sindical) español: en 1879 se constituye el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); en 1888, la organización sindical socialista Unión General de Trabajadores (UGT) y en 1910 la anarcosindicalista Confederación Nacional del Trabajo (CNT) ⁽⁸⁾.

II. De la Comisión de Reformas Sociales al Proyecto de Instituto del Trabajo

El inicial y vacilante “intervencionismo científico” del Estado en las relaciones de trabajo, al que antes me he referido, recibe un importante impulso con la creación en 1883 (RD de 5 de diciembre), por iniciativa de Segismundo MORET, ministro de la Gobernación y político liberal, de una **Comisión** –de tan largo como enrevesado nombre, como diría el profesor PÉREZ BOTIJA– **con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo**. Reestructurada en 1890, pasa a denominarse sencillamente Comisión de Reformas Sociales.

La Comisión debía ocuparse **especialmente** de los asuntos que, esquemáticamente, se relacionan a continuación: Jurados Mixtos; Cajas de Retiros y de Socorros para enfermos e inválidos del trabajo; trabajo de los niños y de las mujeres en las fábricas, en las minas y en los campos; higiene y salubridad de los talleres y seguridad en el trabajo; Bancos Agrícolas y su organización con los elementos de los antiguos Pósitos; reformas que podrán introducirse en las leyes de desamortización, a fin de facilitar a los colonos y trabajadores la adquisición de la tierra; sociedades de socorros mutuos y sociedades cooperativas de producción y consumo; habitaciones de obreros e higiene de los barrios habitados por las clases trabajadoras.

Originariamente, la Comisión se componía de doce miembros. Con la reorganización de 1890 (RD de 13

⁽⁶⁾ Instituto de Reformas Sociales: *Catálogo de documentos y resumen de debates parlamentarios sobre cuestiones sociales*. Madrid, 1910, pp. 17-18.

⁽⁷⁾ SUÁREZ, F.: *Nacimiento y evolución del Derecho del Trabajo en España*, en “Torre de los Lujanes”, tercer trimestre de 1996, n° 31 p. 130.

⁽⁸⁾ Para la historia del sindicalismo español, vid. CHOZAS BERMÚDEZ, A., *Los movimientos sindicales en España*, en el n° cit. de la Revista “Torre de los Lujanes”, pp. 77-99.

de mayo), pasa a componerse de treinta miembros, con un presidente, un vicepresidente y un secretario general; se organizaba en Secciones y se la facultaba para redactar su propio Reglamento. La presencia de diez Vocales era suficiente para constituirse y tomar acuerdos.

Asimismo, con la nueva organización, la Comisión quedaba facultada para dirigirse a las personas que estimara conveniente acerca de las materias de su competencia y abrir consultas e interrogatorios, con carácter privado o públicos, sobre puntos concretos, y se señalaban como objeto especial de los trabajos de la Comisión: preparar todos los proyectos de ley, tanto por propia iniciativa como a propuesta del Gobierno, que tiendan al mejoramiento del estado de las clases trabajadoras o de sus relaciones económicas con las clases productoras; informar sobre los puntos que el Gobierno le someta especialmente y someter al Gobierno todos aquellos proyectos de decreto o de ley conducentes a los siguientes puntos: a) Mejora de la habitación de la clase obrera; b) Policía, higiene y salubridad de los talleres; c) Represión del fraude en la adulteración y peso de las sustancias de primera necesidad y, especialmente, de los alimentos, y d) Medidas para facilitar la asociación, ahorro y socorro mutuo.

La Comisión de Reformas Sociales, en el momento de su creación, aparece estrechamente unida al grupo institucionista-krausista. Posteriormente, a partir de 1890, se pueden discernir las tres corrientes que apunta Ana GUILLÉN: "el krausismo liberal, el catolicismo social y la corriente difusa del regeneracio-

EL INICIAL Y VACILANTE
"INTERVENCIONISMO
CIENTÍFICO" DEL ESTADO
EN LAS RELACIONES DE
TRABAJO RECIBE UN
IMPORTANTE IMPULSO
CON LA CREACIÓN EN
1883 DE UNA COMISIÓN
CON EL OBJETO DE
"ESTUDIAR TODAS LAS
CUESTIONES QUE
DIRECTAMENTE INTERESAN
A LA MEJORA O BIENESTAR
DE LAS CLASES OBRERAS,
TANTO AGRÍCOLAS
COMO INDUSTRIALES, Y
QUE AFECTAN A LAS
RELACIONES ENTRE
CAPITAL Y TRABAJO"

nismo" ⁽⁹⁾. Por su parte, M.^a Dolores DE LA CALLE, ha señalado la preparación de esta minoría para llevar a cabo el proyecto. El grupo, vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, informado sobre los avances sociales en otros países y partidario de la armonía social, aprovecha el momento político propicio y funda una comisión de carácter informativo, asesor y consultivo en materia social. Gumersindo de AZCÁRATE "sugiere" y Segismundo MORET, ministro de la Gobernación con POSADA HERRERA, "ejecuta". AZCÁRATE, inspirador e impulsor de la CRS, y después del IRS, en los momentos iniciales se muestra convencido de que la solución al problema social debería provenir del individuo, la sociedad y el Estado. Conocedor de la gravedad de la situación, bien por sabida de otros países, bien por miedo a desenlaces no precisamente "armónicos", cree llegada la hora de actuar. Defiende la intervención del Estado con carácter tutelar o suplente del individuo y la sociedad. Bajo tales presupuestos nació la CRS. Sus trabajos reflejan los valores de quienes la promueven. No es, pues, la respuesta a una demanda social, sino la imposición de una idea, patente en los cuestionarios, en los proyectos de ley y en todas sus actuaciones. Es necesario conocer primero la realidad social y sus desajustes para poder legislar después ⁽¹⁰⁾.

En 1890, el tema del intervencionismo estatal cobra actualidad. La cuestión social pasa a primer plano en centros de discusión y debate -Academias, Círculos, Ateneos...-. La encíclica **Rerum Novarum** (1891), la Conferencia de Berlín sobre el problema social, la celebración del 1º de Mayo, el sufragio universal en España y, desde luego, la publicación de los primeros tomos con los resultados del cuestionario de la Comisión favorecen el proceso de maduración y de institucionalización de la reforma social.

Ese año, como hemos visto, es también el de la reorganización de la CRS. Este hecho, objetivamente, supuso una respuesta institucional-administrativa a la nueva situación generada y el comienzo de una fase más operante para la política social. Sus competencias aumentan y se convierte en un órgano consultivo del Gobierno, con la obligación de asesorar, especialmente, sobre aquellos asuntos que éste le plantee. Así se explican los estudios de ciertas demandas obreras, como la encuesta sobre las ocho horas de trabajo y el aumento del número de proyectos de ley llevados a cabo ⁽¹¹⁾.

La valoración de los logros de la CRS se ha venido

⁽⁹⁾ GUILLÉN, A.: *El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): el papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas. Estudios Working Papers. Madrid, 1990.*

⁽¹⁰⁾ DE LA CALLE VELASCO, M.^a D.: *Sobre los orígenes del Estado social en España, en el n.º de "Ayer", cit., p. 132.*

haciendo de manera negativa: su nacimiento se había producido con retraso y sus resultados habían sido un fracaso. Hoy se puede afirmar que la CRS no llegó tarde. Más bien emerge, como reiteradamente se ha señalado, como iniciativa minoritaria adelantada a las propias demandas sociales. Tal vez por ello, tenga explicación el escaso eco despertado en la sociedad, el rechazo inicial de las organizaciones obreras y la indiferencia generalizada de otros grupos ante la cuestión social. En todo caso, la Comisión llevó a cabo una amplia "información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de los trabajadores", cuyos testimonios publicados (informes de la Institución Libre de Enseñanza, del Ateneo de Madrid, del Fomento de las Artes, de la Agrupación Socialista Madrileña y su informe redactado por Jaime VERA, que tuvo una gran repercusión, y de un heterogéneo etcétera de entidades e instituciones de cuño vario) constituyen un excepcional material de imprescindible consulta para el pleno conocimiento de la historia social española del último tercio del siglo XIX. Los resultados obtenidos —una vez más hay que decirlo— fueron fruto del ahínco de personas y grupos minoritarios, diseminados por el país. Las comisiones provinciales y locales sólo funcionaron donde alguien se preocupó de sacarlas adelante. Son representativos, en este sentido, los casos de Valencia y Oviedo con Eduardo PÉREZ PUJOL y Adolfo ÁLVAREZ BUYLLA, respectivamente. El voluntarismo y la iniciativa personal de esta minoría consiguieron generar una conciencia e introducir un cambio en los valores de la sociedad ⁽¹²⁾.

El intervencionismo del Estado en las relaciones de trabajo se irá reforzando de modo paulatino con la creación de importantes estructuras orgánicas con competencias en la materia. Así, entre otras manifestaciones de menor importancia, en 1894 (RD de 9 de agosto) se crea dentro del Ministerio de la Gobernación el **Servicio Especial de Estadística del Trabajo**, con el propósito decidido de poner fin a lo que no dejaba de considerarse con razón como "escollo casi insuperable" para el estudio del problema obrero en España, no otro que la "ausencia casi absoluta de estadísticas suficientes y fidedignas" ⁽¹³⁾. Y en 1900 se aprueban la importante Ley de Accidentes del Trabajo, conocida como "Ley DATO" y la Ley de condiciones de trabajo de las mujeres y los niños. Estas dos leyes alcanzaron rápido desarrollo reglamentario y relativo cumplimiento.

En este ambiente ya más propicio, merece una relevante consideración el proyecto para la creación de

EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES SE CONSTITUYÓ EN EL SENO DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN EL 23 DE ABRIL DE 1903, CON EL ENCARGO DE "PREPARAR LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO, CUIDAR DE SU EJECUCIÓN, ORGANIZANDO PARA ELLO LOS NECESARIOS SERVICIOS DE INSPECCIÓN Y ESTADÍSTICA Y FAVORECER LA ACCIÓN SOCIAL Y GUBERNATIVA EN BENEFICIO DE LA MEJORA Y BIENESTAR DE LAS CLASES OBRERAS"

un **Instituto del Trabajo**, remitido a las Cortes el 11 de abril de 1902, por iniciativa del ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, José CANALEJAS y siguiendo las experiencias paralelas de otros países, como **"centro de estudio e información de todo lo concerniente al trabajo, en el amplio sentido de la palabra, y singularmente en sus relaciones con el capital, procurando el bienestar físico, intelectual y moral del proletariado (y) organismo consultivo del Gobierno en todas las cuestiones que al trabajador y al patrono interesen y en cuantas reformas sociales se acometan"**, según rezaba el preámbulo del Proyecto.

Eran funciones del Instituto: recoger y clasificar para su conveniente estudio y publicación, los datos y noticias referentes al trabajo en España y en el extranjero, particularmente en cuanto concierne a sus relaciones con el capital; organizar la estadística y la Inspección del trabajo; e informar al Gobierno acerca de la obra legislativa que en este orden de la actividad del Estado convenga realizar.

Constituirían el Instituto del Trabajo: la Comisión de Reformas Sociales, el Consejo Superior del Trabajo, la Comisión permanente, compuesta de representantes de ambos organismos, los Consejos locales y el personal técnico necesario. El Instituto del Trabajo publicará periódicamente un **Boletín** y todos los trabajos especiales que considere oportuno el Gobierno.

En los trabajos preparatorios del Proyecto participaron acreditados estudiosos de la cuestión social como

⁽¹¹⁾ *Ídem*, p. 134.

⁽¹²⁾ *Ídem*, p. 133.

⁽¹³⁾ MARVAUD, A: *La cuestión social en España*. Eds. de la Revista de Trabajo. Madrid, 1975, p. 120.

Adolfo ÁLVAREZ BUYLLA, Adolfo G. POSADA, Luis MOROTE, Aniceto SALA, Rafael ALTAMIRA y Juan UÑA y SARTHOU, reformistas, krausistas, miembros de la "Escuela de Oviedo" en su mayoría.

El Proyecto no llegó a superar la fase de su discusión en el Senado, en parte por la crisis del Gobierno de SAGASTA y, en parte, por las reticencias que suscitaba. Ante esta situación, sus promotores publican todo el material elaborado en forma de libro, con un espléndido discurso preliminar en el que CANALEJAS se declara partidario del intervencionismo estatal y con el apoyo de su equipo de profesores, que conocen bien la realidad social española y los programas e instituciones europeas, propugna la necesidad de reformas educativas y sociales. Sus ideas toman como punto de referencia los informes sobre diversos organismos similares en Francia, Bélgica y Suiza. De todas formas, no se puede olvidar la importancia del debate suscitado en las Cortes con este motivo, e incluso la propaganda que con el libro hacen sus promotores para ir marcando nuevas pautas en el intervencionismo estatal. Gracias a ese debate, que puso en evidencia la existencia de una clara voluntad mayoritaria en los dos partidos del turno para aprobar la idea del Instituto del Trabajo, se logró el consenso necesario que hará posible la creación, en 1903, del Instituto de Reformas Sociales ⁽¹⁴⁾.

III. El Instituto de Reformas Sociales

El Instituto de Reformas Sociales se constituyó en el seno del Ministerio de la Gobernación por RD de 23 de abril de 1903, con el encargo de "preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras". Se consolidaba así, por fin, en nuestra historia el tan buscado "intervencionismo científico" del Estado en las relaciones de trabajo, esto es, "la labor preparatoria de investigación y estudio, así como de documentación e información, que precede al ejercicio de la potestad legislativa o reglamentaria en la materia por los poderes públicos" ⁽¹⁵⁾.

El Instituto se dividía en tres Secciones, afectas respectivamente: al Ministerio de la Gobernación, para los asuntos relacionados con la policía y el orden público; al de Gracia y Justicia, para aquéllos de carácter esencialmente jurídico y, por último, al Ministerio de Agricultura si se trata de funciones de Administración Pública concernientes a las relaciones económico-sociales. El RD de 15 de agosto de 1903 aprobó el extenso y detallado Reglamento del IRS (153 artículos ordenados en doce Capítulos).

PALACIO MORENA, en su completo estudio del Instituto de Reformas Sociales, lo considera un organismo más cercano a la sociedad civil que a la Administración (entidad abierta, poco burocratizada, con directrices y prácticas organizativas flexibles, autorreguladas y con capacidad de renovación). Representa, para él, la culminación de la trayectoria reformista iniciada por la Comisión de Reformas Sociales. Explica su institucionalización a partir del desarrollo económico, del nivel de organización logrado por ciertas fuerzas sociales y del auge cultural generado tras el 98 en favor de la integración social. Valora de los fundadores su actividad, apertura y honda preocupación social. Las corrientes reformistas que concurren en el Instituto son institucionistas, católico sociales y socialistas, lo que le convierte en un centro de debate y confrontación de primer orden ⁽¹⁶⁾.

En un sentido similar, León MARTÍN-GRANIZO señala que el Instituto se creó, "después de los asesoramiento necesarios y con la colaboración de hombres de todos los partidos, especialmente de CANALEJAS, DATO y AZCÁRATE, y la anuencia de católicos y socialistas... Instituto que muy pronto dejó de ser un organismo consultivo puramente técnico, de estudio y preparación de leyes, para transformarse en un organismo ejecutivo en contacto directo con los problemas más apremiantes de la actualidad de su tiempo". Y concluye que el IRS, hijo de la necesidad, no fue la obra de un hombre ni de un partido, ni de una ideología; que no respondió a un criterio estrecho de gobierno, y menos de orden público, sino a un criterio amplio de colaboración de hombres e ideas; que habiendo tenido que organizarse en las condiciones propias de su época, es decir, sobre la base de una separación de clases que hoy tratamos de superar y que respondía entonces a una realidad de la cual no se po-

⁽¹⁴⁾ BUYLLA, A., POSADA, A. y MOROTE, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España, con discurso preliminar de CANALEJAS, J., y una Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero, por UÑA y SARTHOU, J., Madrid, 1902. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha realizado una edición facsímil con prólogo de CASTILLO, S., en 1986.*

⁽¹⁵⁾ PALOMEQUE, loc. cit., p. 116.

⁽¹⁶⁾ PALACIO MORENA, J.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). Madrid, 1988.*

día prescindir, era imposible que adoptara otra forma que la adoptada ⁽¹⁷⁾.

El Instituto se componía de 30 miembros, 18 de libre elección del Gobierno; de los 12 restantes, serán elegidos reglamentariamente, seis por el elemento patronal y seis por la clase obrera, ambos en la proporción de dos representantes de la gran industria, dos de la pequeña industria y dos de la clase agrícola. Había, además, una plantilla de personal técnico, configurada progresivamente como un sector especializado en temas sociales y de inspección, al que el IRS dedicó siempre atención preferente.

Por RD de 13 de mayo de 1903 fueron nombrados los 18 miembros representantes del Gobierno. Eran los siguientes: vocal Presidente del Instituto, Gumer-sindo de AZCÁRATE y vocales, Segismundo MORET; Vicente SANTAMARÍA de PAREDES; Pedro J. MORENO RODRÍGUEZ; Fermín HERNÁNDEZ IGLESIAS; Rafael SALILLAS; Rogelio INCHAURRANDIETA; José MALUQUER y SALVADOR; José PIERNAS HURTADO; Eduardo SANZ ESCARTÍN; José María MANRESA y NAVARRO; Francisco Javier UGARTE; Raimundo FERNÁNDEZ VILLAVERDE; Manuel MARIATEGUI y VINYALS; Rafael CONDE y LUQUE; Emilio SÁNCHEZ PASTOR y José ECHEGARAY. Por otra parte, las secciones administrativas estaban a cargo de personalidades reformistas. De la primera sección. Legislación, información y bibliografía, se encargaba Adolfo G. POSADA, sociólogo y catedrático de Derecho Político de la Universidad de Oviedo; de la segunda, Inspección, el general José MARVÁ; y de la tercera, Estadística, Adolfo A. BUYLLA, profesor de Economía Política en Oviedo, amigo de POSADA y colaboradores ambos en el proyecto del Instituto del Trabajo. Finalmente, los auxiliares eran Juan UÑA y SARTHOU y Constantino BERNALDO DE QUIRÓS. Estos son los primeros hombres del IRS junto con los vocales representantes de las organizaciones patronales y obreras que, con el paso del tiempo, irán siendo relevados por otras personalidades de prestigio y contrastados preparación, dedicación y entusiasmo. Mención muy especial merece la figura prócer de su Presidente, "el ilustre D. Gumersindo AZCÁRATE, quien todas las tardes, lo mismo en invierno que en verano, lloviera o hiciera sol, llegaba indefectiblemente a las cinco, en un coche símón de los de entonces, y parecía como si comunicara a hombres y cosas aquel aire de dignidad y señorío que le eran peculiares" ⁽¹⁸⁾.

EL IRS SEGÚN MARTÍN GRANIZO "FUE MODELO EN SU GÉNERO Y EN SUS DÍAS, Y EN EL QUE SE LLEGÓ A CONSEGUIR EL HECHO INSÓLITO EN ESPAÑA DE EQUILIBRAR LAS DISTINTAS TENDENCIAS POLÍTICAS ENTONCES DOMINANTES. ESTABA MONTADO SOBRE TRES SÓLIDAS COLUMNAS: LA SERIEDAD, LA SOBRIEDAD Y LA COMPETENCIA, VIRTUDES QUE POSEÍAN EN ALTO GRADO, TANTO LOS ALTOS JEFES COMO LOS ÚLTIMOS EMPLEADOS, ADEMÁS DE UN SENTIMIENTO COMÚN DE JUSTICIA SOCIAL"

Pero, como subraya MARTÍN-GRANIZO, en el interior del Instituto había más. "Aquel Organismo, que me atrevo a calificar de modelo en su género en sus días, y en el que se llegó a conseguir el hecho insólito en España de equilibrar las distintas tendencias políticas entonces dominantes, estaba montado sobre otras tres sólidas columnas: la seriedad, la sobriedad y la competencia, virtudes que poseían en alto grado, tanto los altos jefes como los últimos empleados, además de un sentimiento común de aquello entonces todavía denominado, un poco anfibiológicamente, justicia social. Seriedad que no sólo se notaba en el interés puesto en todos los trabajos que en él se realizaban, sino que aparecía hasta en los detalles más ínfimos: en el silencio del local, en el trato entre

los funcionarios, en la acogida otorgada al público de su Biblioteca circulante, una de las primeras fundadas en España. Sobriedad, que se reflejaba en el adorno de los despachos y en la escasez de sueldos que allí se percibían... Por último, competencia, para demostrar la cual, en todo momento, basta la consulta a cualquier estudio de los que allí se hicieron como preludio de los preparados para la redacción de algunos de sus proyectos de ley" ⁽¹⁹⁾.

En definitiva, el IRS mantiene un diálogo constante con las distintas fuerzas sociales para resolver dudas y asesorarlas y pronto se convierte en el arsenal de la

⁽¹⁷⁾ MARTÍN-GRANIZO, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres. Escuela Social de Madrid*, 1947, pp. 22 y 23.

⁽¹⁸⁾ *Ídem*, p. 24.

⁽¹⁹⁾ *Ídem*, pp. 24-25.

legislación española. He aquí una somera relación de sus logros principales: Ley del Descanso dominical, de 3 de marzo de 1904; Creación de la Inspección de Trabajo el 1 de marzo de 1906 y comienzo de su funcionamiento en 24 de enero de 1907; en 1906, la Ley de sindicatos agrícolas; Ley de 27 de febrero de 1908, creadora del Instituto Nacional de Previsión, para impulsar y gestionar los seguros sociales; RD de 25 de enero de 1908 que prohibía el trabajo en determinadas industrias a los menores de 16 años y a las mujeres menores de edad; Leyes de creación de los Tribunales Industriales (1908 y 1912); en 1909, siendo presidente del

Gobierno MAURA, se aprobó la importantísima Ley de huelgas y coaliciones del 27 de abril, cuyas previsiones quedaron desbordadas cuando el 26 de mayo de ese mismo año se produjo la "Semana Trágica" de Barcelona; Ley del contrato de aprendizaje (1911); la llamada "Ley de la silla" u obligación de tener dispuesto un asiento para las mujeres empleadas; Ley que prohíbe el trabajo nocturno de las mujeres en talleres y fábricas (11 de julio de 1912); Ley que fija la jornada máxima en las minas (27 de diciembre de 1910); RD de 13 de junio de 1911 que regula la inscripción registral de las Asociaciones; RD de 24 de agosto de 1913 que fija la jornada máxima en la industria textil; 1919 es un año muy importante en el desarrollo de la legislación social, pues en él se implantó el Retiro Obrero (primer seguro social obligato-

EN MAYO DE 1920, EN PLENA DEGRADACIÓN DE LAS RELACIONES OBRERO-PATRONALES CON LOS CAUCES INSTITUCIONALES, NACE EL MINISTERIO DE TRABAJO, CON EL OBJETIVO DE UNIFICAR LOS SERVICIOS SOCIALES DISPERSOS EN DISTINTOS MINISTERIOS. EL NUEVO DEPARTAMENTO ABSORBE AL IRS EN 1924, A LA VEZ QUE SE CREA EL CONSEJO DE TRABAJO, QUE, EN CIERTOS ASPECTOS, LO SUSTITUYE.

rio), la jornada máxima laboral de ocho horas y se autorizó al Gobierno para aceptar las estipulaciones de la Parte XIII del Tratado de Versalles, que creó la Organización Internacional del Trabajo, a la que se incorporó España; creación de una Caja de seguro obligatorio de maternidad (1919); modificación de la Ley de accidentes de trabajo (1922), etc.

El IRS se reestructuró en 1919 para adaptar sus respuestas a los índices crecientes de movilización y conflicto social. Con esta finalidad, amplió su representación, agilizó su funcionamiento y estudió la posibilidad de un mayor grado de descentralización con los Institutos Regionales de Reformas Sociales, dotados de una amplia autonomía.

En mayo de 1920, en plena degradación de las relaciones obrero-patronales con los cauces institucionales, nace el Ministerio de Trabajo. Entre sus objetivos figuraba el de unificar los servicios sociales dispersos por distintos Ministerios, para dotarlos de coherencia y de mayor eficacia. Finalmente, el Ministerio de Trabajo absorbe al Instituto de Reformas Sociales en 1924, a la vez que se crea el Consejo de Trabajo que, en ciertos aspectos, lo sustituye. Según PALACIO, esto representó la ruptura de la política reformista llevada a cabo por el IRS. Opinión no coincidente con la de J.L. GÓMEZ NAVARRO, que defiende la continuidad de protagonistas y de objetivos en el seno del nuevo organismo. Desaparece el diálogo entre las partes, pero continúa la línea reformista planteada ⁽²⁰⁾.

En este trabajo he tratado de reflejar, con la mayor exactitud posible, la fecunda andadura del Instituto de Reformas Sociales. No sé si la envergadura del empeño ha superado la medida de mis limitadas capacidades ni, en todo caso, me corresponde a mí hacer de juez y parte. Pero, como siempre valen más quintaesencias que fárragos, quiero cerrar estas páginas con la precisa y justa frase que D. Pedro SANGRO dedica al Instituto de Reformas Sociales en su **Crónica del Movimiento de Reforma Social en España**: "Fue vivero de leyes, formador de espíritus, bandera de paz, instrumento eficazísimo de gobierno, representación educadora de la virtud de la tolerancia, contentivo de conflictos, solucionador de graves dificultades para la vida pública, escuela de sacrificios, divulgador de la cultura general y social, etc." ⁽²¹⁾ ●

⁽²⁰⁾ GÓMEZ NAVARRO, J.L.: *El Régimen de Primo de Rivera*, Madrid, 1991, p. 327.

⁽²¹⁾ Cita recogida de la Ob. cit. de MARTÍN-GRANIZO, p. 23.

LOS CRÉDITOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY CONCURSAL

21

Jesús BLANCO CONDE

*Subdirector general de la Tesorería General de la Seguridad Social.
Ourense*

Reforma o ruptura

El próximo 1 de septiembre de 2004 entrará en vigor la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal. Su carácter multidisciplinar y la profunda reforma acometida hace que sean muchos los sectores profesionales implicados, entre los que sin duda destaca el de la Seguridad Social, a los que viene bien la *vacatio legis* prevista para su previo y pausado estudio.

La regulación actual, contenida básicamente en el Código de Comercio de 1829, Código Civil (CC), Código de Comercio de 1885 (Cc), Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922 y Ley de Enjuiciamiento Civil por su dispersión y por su obsolescencia, no favorecen la resolución de las situaciones de crisis económica. De ahí que con la nueva Ley (LC) se pretenda satisfacer tras numerosos intentos frustrados, como reza su exposición de motivos, una aspiración profunda y largamente sentida del derecho patrimonial

español. Una vez promulgada, como sucediera con nuestra Carta Magna, en 1978, también aquí cabe contraponer tesis rupturistas o reformistas, según se entienda que la nueva normativa rompe con el sistema anterior, o lo reforma. No sólo por la unificación de la legislación sustantiva y procesal, sino porque en definitiva sepulta las cuatro clásicas instituciones (quiebra, concurso de acreedores, suspensión de pagos y quita y espera) que regulan, con más desacierto que atino, las situaciones de insolvencia estamos, sino ante una norma rupturista, al menos profundamente innovadora. El principio de unidad además de superar también la tradicional distinción entre comerciantes y no comerciantes, lleva a concentrar en un órgano judicial especializado, los Juzgados de lo Mercantil creados, mismo parece que *ad hoc*, por la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, que modifica parcialmente la 6/1985, de 1º de julio, del poder judicial, no sólo las cuestiones patrimoniales inmanentes al concurso sino que atraen hacia sí materias hasta ahora

atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales: por supuesto del civil en el que en definitiva se entroncan; del orden social, no ya las acciones de carácter cautelar o ejecutivo, sino el conocimiento de demandas laborales de naturaleza estrictamente declarativa, lo que ha dado lugar, no ya a un cierto recelo, quizá justificado de los laboristas, sino a críticas exacerbadas que se desmoronan por sí solas; del orden contencioso administrativo, como es el caso de los expedientes de regulación de empleo que se autorizan al amparo del Real Decreto 43/1996, de 19 de enero; y del orden penal, por cuanto podrá adoptar medidas que afecten a derechos fundamentales de la persona del deudor e incluso el arresto domiciliario. De ahí que, paradójicamente, frente al designio del legislador solemnemente proclamado de crear un Juzgado especializado, lo que en definitiva se constituye por mor de la amplitud de competencias y la discrecionalidad con que puede ejecutarlas, es un Juzgado generalista.

La preocupación por la especialización se patentiza así mismo en la regulación de la administración concursal, configurándose un modelo radicalmente diferente; se compone de tres miembros y combina la profesionalidad de aquellas materias relevantes en el concurso —la económica y la jurídica— con la presencia de un acreedor titular de un crédito con privilegio general u ordinario. En cuanto tal la Tesorería General de la Seguridad Social será llamada o puede requerir formar parte de la misma, cuando así convenga a sus intereses.

Los créditos públicos en general, entre los que se incluye el de la Seguridad Social, ven reducido el *quantum* privilegiado, no obstante se mantiene la posibilidad de ejecución separada, y si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos dichos privilegios, bien por turbias maniobras, bien por la carencia

EL PRÓXIMO 1 DE SEPTIEMBRE ENTRARÁ EN VIGOR LA LEY 22/2003, DE 9 DE JULIO, CONCURSAL. SU CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR Y LA PROFUNDA REFORMA ACOMETIDA HACE QUE SEAN MUCHOS LOS SECTORES PROFESIONALES IMPLICADOS, ENTRE LOS QUE, SIN DUDA, DESTACA EL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, A LOS QUE VIENE BIEN LA *VACATIO LEGIS* PREVISTA PARA SU PREVIO Y PAUSADO ESTUDIO

absoluta o relativa de patrimonio, acababan sin materializarse crematísticamente, no salieron tan mal parados como se preveía en el texto redactado por la Comisión General de Codificación.

Créditos contra la masa

Declarado el concurso, los bienes y derechos embargables integrados en el patrimonio del deudor, juntamente con los que se reintegren y adquieran hasta su conclusión, constituyen la masa activa con la que se ha de satisfacer a los acreedores (masa pasiva). Doctrinal y jurisprudencialmente las deudas posteriores a la declaración se conocen con el nombre de deudas de la masa; se trata de “gastos necesarios” derivados, bien de la administración concursal o realizados durante el tiempo que dura el proceso; son los gastos y obligaciones de la masa.

La LC amplía su concepto al incluir algunos créditos anteriores (últimos 30 días de salario, contraprestaciones de obligaciones recíprocas, liberación de créditos con privilegio especial). Las deudas de la masa, no se encuentran claramente reguladas en los textos legales todavía vigentes. La LC consolida la jurisprudencia y la mejor doctrina determinando que los créditos contra la masa operan con el carácter de prededucibles, en el sentido de que antes de proceder al pago de los concursales, ha de deducirse de la masa activa los bienes y derechos, no afectos a créditos singularmente privilegiados que sean necesarios para satisfacer aquéllos a sus respectivos vencimientos. La excepción al principio de la inalterabilidad objetiva del patrimonio del deudor concursal que ello implica se justifica en la normativa actualmente vigente en que esas deudas surgen como consecuencia de la administración llevada a cabo en interés de todos los acreedores. En la LC el principio de conservación de la empresa se antepone a aquél y, en general se consideran créditos contra la masa y serán deducibles de la masa activa “... los generados por el ejercicio de la actividad profesional o empresarial del deudor tras la declaración del concurso...” (art. 84.5).

En consecuencia, por lo que respecta a los créditos de la Seguridad Social, las cuotas generadas a partir de la fecha de declaración, se consideran créditos contra la masa y por consiguiente han de ser satisfechos por la administración concursal a su respectivo vencimiento. Si no se hiciere nada impediría usar la vía administrativa de apremio para el cobro de estos descubiertos. Ahora bien, dada la amplitud de competencias atribuidas al órgano rector del procedimiento y el régimen de responsabilidad de los administradores, junto al período de tiempo necesario para que aquellas deudas sean susceptibles de ejecución, lo aconsejable sería poner inmediatamente el incumpli-

miento en conocimiento del propio Juzgado Mercantil recabando su abono.

El privilegio. Fundamento

El principio general conocido como *par conditio creditorum* que en las situaciones de insolvencia pretende distribuir el patrimonio del deudor entre todos sus acreedores en pie de igualdad, quiebra en aquellos créditos en que por razones no sólo jurídicas, sino de política social o económica la Ley le atribuye un trato preferencial. Son los llamados créditos privilegiados. Estos privilegios consisten bien en que pueden ser reintegrados separadamente de los demás y/o sobre determinados créditos (*separatio ex iure crediti*), bien en que han de ser pagados antes que otros.

La garantía inicial del crédito de la Seguridad es la prevista en los artículos 1924.2.e) CC y 913.1º D) Cc, a los que remite el texto articulado de la Ley 193/1963, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, que limitan la prelación al último año y a los últimos 6 meses respectivamente. Dicha disposición ha sido sucesivamente modificada hasta llegar a la redacción actual contenida en el artículo 22 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que otorga a la totalidad de los créditos derivados de cuotas, conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, recargos e intereses derivados el orden de preferencia previsto en el artículo 1924.1º CC y 913.1º D) Cc, mientras los que obedezcan a otros conceptos mantienen el rango originario. La redacción actual proviene del artículo 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, modificado por la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990; ha sido objeto de cuestión de constitucionalidad, por supuesta vulneración del artículo 134.2 CE al exceder del contenido eventual de la Ley de Presupuestos, desestimado por el Tribunal Constitucional en sentencia de 26 de marzo de 2001 (BOE del 29 de mayo), en la que resalta la estrecha relación de la norma con la previsión de ingresos y, de algún modo, el fundamento del privilegio al señalar "... por lo demás, la modificación operada tiende a reforzar las posibilidades recaudatorias del Sistema de la Seguridad Social, es decir, se presenta como un instrumento dirigido a ordenar la acción de la Seguridad Social en los procedimientos de recaudación ejecutiva de las cuotas y demás conceptos de recaudación conjunta, anticipando en la prelación de créditos a la Tesorería General de la Seguridad Social sobre cualesquiera otros acreedores. De esta manera se producirá un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente

LA LEY CONCURSAL (LC) CLASIFICA LOS CRÉDITOS CONCURSALES EN TRES CATEGORÍAS: PRIVILEGIADOS, ORDINARIOS Y SUBORDINADOS. ES SIN DUDA UNA DE LAS INNOVACIONES MÁS DESTACADAS, PUES POR UN LADO REDUCE LOS PRIVILEGIOS Y POR OTRO LOS TIPOS O CLASES DE CRÉDITO

efecto positivo en los presupuestos de la Seguridad Social, lo cual evidencia no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos", encaminada, cabría añadir, a la financiación justamente del ámbito más extenso de la protección social de nuestro Sistema.

No hace falta reseñar que las normas fiscales atribuyen el mismo rango a los créditos a favor de la Hacienda estatal, au-

tonómica y local, todos ellos después de los salariales con los límites previstos por la legislación laboral (Dic-tamen del Consejo de Estado 23.01.1992).

Clasificación de créditos

La LC clasifica los créditos concursales en tres categorías: privilegiados, ordinarios y subordinados (artículo 89). Es sin duda una de las innovaciones más destacadas, pues por un lado reduce los privilegios y por otro los tipos o clases de crédito. Dentro de los privilegiados se subdistingue los que lo son con privilegio especial de los que lo son con privilegio general, manteniendo en definitiva la anterior distinción entre créditos con privilegio singular y general.

● **Créditos con privilegio especial.**—El privilegio proviene de la afectación de un bien o derecho concreto al crédito, de este modo éste prevalece sobre cualquier otro respecto de este bien o derecho; respecto de los demás el crédito se clasificará como corresponda. Son créditos de esta categoría los hipotecarios, los pignoraticios, los garantizados con anticresis sobre los frutos del inmueble gravado, los refaccionarios, los de arrendamiento financiero, los de venta a plazos con reserva de dominio y los créditos con garantía de valores representados mediante anotaciones en cuenta. Huelga señalar que la garantía deberá estar debidamente constituida.

No pocos créditos de la Seguridad Social se incardinan en esta categoría, en la que por cierto no se precisa distinguir cuál sea su naturaleza, es decir, si se trata de cuotas, reintegros de prestaciones, sanciones..., por lo que por esta vía se pueden colocar en la mejor posición, créditos que, por imperativo legal, aparecerán en la peor y por supuesto en las intermedias. Se trata de aquellos créditos reglamentariamente garantizados por medio de hipoteca, prenda, etc. Aunque el origen de las garantías puede ser diverso, es de resaltar que en su gran mayoría provendrán de la correcta formalización de aplazamientos.

● **Créditos con privilegio general.**—El privilegio en este caso afecta a la totalidad del patrimonio del deudor. El artículo 91 LC califica como tales:

1° Los créditos por salarios que no tengan reconocido privilegio especial hasta el triple del salario mínimo interprofesional, las indemnizaciones derivadas de la extinción de contratos en la cuantía correspondiente al mínimo legal calculada sobre una base que no supere el triple del salario mínimo interprofesional, las indemnizaciones derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, y los recargos sobre las prestaciones por incumplimiento de las obligaciones en materia de salud laboral devengados.

2° Las cantidades correspondientes a retenciones tributarias y de Seguridad Social debidas por el concursado en cumplimiento de una obligación legal.

3° Los créditos por trabajo personal no dependiente y los que correspondan al propio autor de la cesión de los derechos de explotación de la obra objeto de propiedad intelectual, devengados durante los seis meses anteriores a la declaración del concurso.

4° Los créditos tributarios y demás de Derecho público, así como los créditos de la Seguridad Social que no gocen de privilegio especial conforme al apartado 1

LOS CRÉDITOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL QUE FORMAN PARTE DE LA MASA PASIVA, ESTO ES, TODOS LOS GENERADOS HASTA LA FECHA DE DECLARACIÓN DEL CONCURSO, SE CLASIFICAN CONFORME A LA LC: CON PRIVILEGIO ESPECIAL, QUE SON LOS AFECTADOS POR HIPOTECA, PRENDA O CUALQUIER OTRA GARANTÍA; PRIVILEGIO GENERAL; ORDINARIOS Y SUBORDINADOS

del artículo 90, ni del privilegio general del número 2° de este artículo. Este privilegio podrá ejercerse para el conjunto de los créditos de la Hacienda Pública y para el conjunto de los créditos de la Seguridad Social, respectivamente, hasta el cincuenta por ciento de su importe.

5° Los créditos por responsabilidad civil extracontractual. No obstante, los daños personales no asegurados se tramitarán en concurrencia con los créditos recogidos en el número 4° de este artículo.

6° Los créditos de que fuera titular el acreedor que hubiere solicitado la declaración de concurso y que no tuvieren el carácter de subordinados, hasta la cuarta parte de su importe.

Como se colige del precepto anterior se puede dar el caso de que un crédito con privilegio especial se vea reforzado por un privilegio general (verbigracia, el del aplazamiento garantizado con hipoteca).

Se otorga preferencia al crédito por la cuota obrera sobre el resto de la deuda con lo que se ignora la doctrina y la jurisprudencia, pese a sus críticas consolidada que configura dicha retención, partiendo de los artículos 908 y 909.3 Cc y ratificando la asunción del mismo criterio por el artículo 60.2 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (RRSS), aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre (BOE del 24) como depósitos, con obligación por tanto de ser abonados con prededucción, esto es, sin integrarse en la masa pasiva, pues este derecho surge *ex iure domini*.

Aún cuando la exposición de motivos de la LC considera drástica la reducción de los privilegios, acaso por la que supone para los créditos públicos, por lo que se refiere a la Seguridad Social no lo es tanto, si se tiene en cuenta que mientras en la legislación actual se gradúan atendiendo a su naturaleza, la LC reconoce el privilegio del 50% *a priori* sin distinción alguna. No obstante, desde sectores ajenos a la Administración Pública se persiste en su crítica por no advertir fundamento para este tratamiento diferenciado, cuyo agravio remarcen al no acogerse "la acusada tendencia del derecho comparado hacia la denominada poda de privilegios".

● **Créditos ordinarios.**—El concepto de crédito ordinario viene determinado por la LC (art. 89.3) en sentido negativo, es decir, son todos aquellos que no se encuentran calificados como privilegiados ni como subordinados.

Por lo que concierne a la Seguridad Social, sería el 50% no calificado con privilegio general. Más aún, si fuere la Tesorería General la que hubiere solicitado el concurso una cuarta parte (25%) de este último importe también se transformaría en privilegiado, pues

la LC ha querido de algún modo premiar al acreedor que tome la iniciativa mediante la solicitud del concurso. En este sentido cabe señalar que se ha flexibilizado el presupuesto objetivo del concurso necesario, de modo que frente al sobreseimiento general en el pago de obligaciones, difícil de determinar con la legislación actual, que llevaba a tener que localizar al menos otro acreedor, se recogen ahora junto a los supuestos clásicos, un catálogo de hechos reveladores de la situación concursal. Así por lo que respecta a la Seguridad Social, basta ahora con que se incumpla con el pago de las cuotas y demás conceptos de recaudación conjunta durante los tres meses anteriores a la solicitud o con la existencia de embargos que afecten de una manera general al patrimonio del deudor. Producidas cualesquiera de estas circunstancias, la Tesorería y los demás acreedores se hallan legitimados para solicitar la declaración de concurso. Para un sector de la doctrina los presupuestos concretos, más que indicadores de una situación concursal, parecen medidas para beneficiar a determinados acreedores estimulando el pago de sus créditos.

● **Créditos subordinados.**—La subordinación de créditos, que dicho sea de paso no tienen derecho a voto en la junta general, es una de las características más destacadas de la Ley, en la medida en que otorga preferencia a los créditos ordinarios, por lo que configura a éstos con un cierto grado de privilegio. La razón de este postergamiento se encuentra en su comunicación tardía, por haberlo pactado contractualmente, por su carácter accesorio (intereses), por su naturaleza sancionadora, en la relación personal del acreedor con el concursado (parentesco o convivencia de hecho). Si se trata de persona jurídica, se extiende a los socios con responsabilidad por deudas sociales y aquellos otros con una participación significativa en el capital social; a los administradores, a los liquidadores y a las sociedades del mismo grupo, con la presunción *iuris tantum* de que se presume especialmente relacionados con el concursado a los cesionarios o adjudicatarios de créditos que los hubieran recibido de las personas mencionadas dentro de los dos años anteriores al concurso.

Es necesario subrayar aquí que si bien, como se dijo el artículo 91.4º alude en general al crédito de la Seguridad Social, los intereses y las sanciones se incardinan en esta categoría, salvo, es obvio, que se hallen garantizados.

Resumiendo, los créditos de la Seguridad Social que forman parte de la masa pasiva, esto es, todos los generados hasta la fecha de declaración del concurso, se clasifican conforme a la LC de la siguiente manera:

a) Con privilegio especial.—Los afectados por hipoteca, prenda o cualquier otra garantía prevista en el artículo 90 LC.

LA INTEGRACIÓN DE
TODOS LOS ACREEDORES
EN LA MASA PASIVA NO
SÓLO LA PROHIBICIÓN DE
QUE SE INICIEN
EJECUCIONES SINGULARES
JUDICIALES,
EXTRAJUDICIALES O
ADMINISTRATIVAS SINO
TAMBIÉN LA
PARALIZACIÓN DE LAS
ACCIONES INDIVIDUALES
EN LA TRAMITACIÓN
CONTRA EL PATRIMONIO
DEL CONCURSADO, NO
AFECTANDO A LOS
DECLARATIVOS DE LOS
ÓRDENES CIVIL, SOCIAL,
DE NATURALEZA
CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVA O PENAL,
PERO SÍ A LOS DE
CARÁCTER EJECUTIVO

b) Con privilegio general:

1. Los créditos correspondientes a retenciones de la cuota obrera.

2. El 50% de los créditos que no estén incluidos en los apartados precedentes, con excepción de los intereses y sanciones.

3. El 25% del importe correspondiente al crédito ordinario, si la Tesorería solicita el concurso.

c) Ordinarios.—El 50% del crédito no incluido en el número 2 del apartado anterior, del que en su caso habrá que deducir el 25%, si se da el supuesto del número 3 anterior.

d) Subordinados.—El crédito correspondiente a intereses y sanciones, si

no estuvieran afectados por garantía real.

Derecho de abstención y ejecución separada

Persiste el derecho de abstención como facultad de los acreedores privilegiados para que sus créditos no se vean afectados por el Convenio. El ejercicio de este derecho cuando se asiste a la junta general de acreedores, plantea actualmente algún problema respecto a si ello implica su renuncia de modo que habrá de cuidarse de que la comparecencia no sea en forma para no salir vinculados. El artículo 123 de la LC establece que la asistencia de los acreedores privilegiados y su intervención en las deliberaciones no afectarán al cómputo del quórum de constitución, ni les someterá a los efectos de convenio que resulte aprobado.

La integración de todos los acreedores en la masa pasiva conlleva no sólo la prohibición de que se inicien

ejecuciones singulares judiciales, extrajudiciales o administrativas sino también la paralización de las acciones individuales en tramitación contra el patrimonio del concursado, no afectando a los declarativos de los órdenes civil, social, de naturaleza contencioso administrativa o penal, pero sí a los de carácter ejecutivo. Esta "vis atractiva" por el carácter universal del concurso concentra en el mismo órgano judicial el conocimiento de materias como todas las ejecuciones y medidas cautelares que proceda adoptar en relación con el patrimonio del concursado por órganos jurisdiccionales o administrativos e incluso de contenido declarativo a los que ya se aludió; todo ello en aras de la unidad de procedimiento.

El designio del legislador de aglutinar las soluciones en el mismo procedimiento lleva a establecer incluso la paralización de las ejecuciones singulares de garantías reales, salvo que esté anunciada la subasta, procurando que esta ejecución separada, immanente a su naturaleza, no perturbe el desarrollo del procedimiento concursal ni impida soluciones que redunden en beneficio de todos. Así se establece su paralización temporal (suspensión) en tanto se negocie el convenio o se abra la liquidación por el máximo de un año. Entre tanto, la administración concursal podrá optar por atender el pago del crédito garantizado con cargo a la masa o, con autorización del Juez, proceder a la venta del bien o derecho afecto con subsistencia de la carga y subrogación del adquirente en la obligación del deudor que se excluiría de la masa o con liberación de la carga aplicando el precio al pago del crédito singularmente privilegiado. Fórmulas flexibles para una mejor defensa de los intereses concursales.

Aunque, como se dijo, declarado el concurso no podrán iniciarse otros procedimientos de ejecución singulares, lo cierto es que puede haberlos ya en trámite; para éstos permanece el privilegio de la Administración Tributaria y de la Seguridad Social de proseguir la ejecución administrativa separada.

El conflicto de la concurrencia de procedimientos se resuelve igualmente por el viejo principio de la prioridad temporal que se determina por las fechas de la providencia de apremio y del auto de declaración del concurso. La determinación de la prioridad temporal por la fecha de la providencia de apremio parece de mejor trato que el atribuido por el actual artículo 108 RRSS, que la fija por referencia a la providencia de embargo, posterior siempre a aquélla y que alcanzó rango reglamentario sin duda por mor de la doctrina mejor elaborada y de una consolidada jurisprudencia construida sobre la afectación de los bienes ya al embargo, ya al procedimiento concursal.

En todo caso, por contra del concurso que afecta a todos los bienes y derechos del deudor, si bien requiere la publicidad registral del artículo 24 para que

perjudique a terceros, la providencia de apremio ordena la ejecución genérica sobre los bienes del deudor pero pospone en la práctica la afectación de los bienes y derechos, que se producirá con el embargo individualizado de los mismos y es en definitiva el que accede al registro, de modo que al fin la competencia para la ejecución se determinará por la fecha de éste.

Esta facultad, que se supedita a que los bienes objeto de embargo no resulten necesarios para la continuidad empresarial, palia en buena medida la postergación de parte del crédito de la Seguridad Social aludido, ya que en principio en la ejecución administrativa no hay graduación de crédito, y de requerirse, como luego se verá, se hará conforme a lo prevenido en el artículo 22 LGSS y demás normativa extraconcursal; de modo que créditos calificados como ordinarios o subordinados en el concurso, podrán ser ejecutados singularmente con sólo haberse providenciado de apremio y embargado bienes con anterioridad a la declaración. Los créditos afectados en el procedimiento administrativo han de formar parte a su vez de la masa pasiva del concurso, como los bienes y derechos embargados de la masa activa, si bien, es obvio, con las cargas. De realizarse éstos en aquél y no enjugarse totalmente el crédito, éste se minoraría en dicha masa pasiva en la cantidad correspondiente, por lo que habría que comunicarlo a los órganos del concurso, a quienes se entregaría el sobrante, si lo hubiere, y no fuese susceptible de otro destino.

Convenio

Las soluciones del concurso previstas en la Ley son: El convenio y la liquidación. Las dos son alternativas y excluyentes, puesto que el convenio no podrá consistir en ninguna forma de liquidación global del patrimonio del concursado. Esta sólo se contempla tras la apertura de la fase de liquidación. El convenio es la solución normal fomentada por la Ley. La opción entre convenio y liquidación la tiene el deudor. El deudor que no opte por la liquidación ni presente propuesta anticipada de convenio desde el mismo momento de la solicitud y los acreedores que representen el 20% del pasivo podrá presentar propuesta ordinaria hasta 40 días antes de la junta general, a la que podrán adherirse el resto hasta el cierre de la lista de asistentes. El contenido podrá consistir en proposiciones de quita y espera o acumular ambas. Las primeras no podrán exceder de la mitad de cada crédito ordinario ni las segundas de cinco años, salvo que se trate de empresas de especial transcendencia para la economía. También en este punto se manifiesta la flexibilidad de la regulación y el principio de conservación al permitir proposiciones alternativas como las ofertas de conversión del crédito en acciones, participaciones o cuotas sociales, o en créditos participativos. El convenio re-

quiere el voto favorable, al menos, de la mitad del pasivo ordinario en el que se considera incluido el crédito privilegiado que se someta a él; si la quita es inferior al 20% con pago inmediato o bien sin quita si la espera no supera los tres años, será suficiente que vote a favor una porción de pasivo superior a la que vote en contra. En cualquier caso necesita aprobación judicial.

Por lo que se refiere al crédito de la Seguridad Social, no cabe duda que al figurar con parte del importe en la categoría ordinaria la Tesorería resultará afectada por el convenio. En este sentido la LC contempla la excepción prevista en el artículo 24 de la LGSS al principio general de que la Administración no podrá transigir sobre derechos de la Seguridad Social, a la que da nueva redacción en la disposición final decimosexta. Así pues, la Seguridad Social quedará afectada por el convenio en la medida en que figuren en la masa pasiva créditos ordinarios y subordinados, por lo que necesariamente habrá de adoptar un papel activo en el proceso y en la junta, pero nada impide que en la negociación incluya así mismo los créditos privilegiados si así se hubiere manifestado en el acto de la votación. Frente a lo que sucede con el crédito fiscal que mantiene la posibilidad del acuerdo singular (disposición final décima) para la Seguridad Social no se prevé expresamente. Ahora bien, en el marco del acuerdo general o convenio, se autoriza para los créditos privilegiados un tratamiento distinto, es decir, pueden ser objeto de condiciones mejores que los ordinarios.

Desajuste normativo

La regulación de la concurrencia y prelación de créditos, de un lado, por la LC y de otro, por la múltiple normativa extraconcursal, plantea notorios desajustes que la propia Ley intenta paliar al no poder extenderse a una revisión completa de toda la materia. Así, en el área de la Seguridad la mencionada disposición final decimosexta da nueva redacción a los artículos 22, 24 y 208 de LGSS para evitar el conflicto normativo y atraer a la normativa del concurso, cuando éste se declare, la clasificación cuando sea susceptible de regirse por otra legislación. La cuestión no es baladí, pues al convivir en el mismo ordenamiento los dos ámbitos normativos (concursal y extraconcursal), el crédito de la Seguridad Social se calificará de distinta forma según se trate de concurrencia con ejecutivos singulares cuya prelación es la que determina el artículo 22 LGSS o con el concurso que sería la prevista en el 90 y siguientes LC.

LAS SOLUCIONES DEL CONCURSO PREVISTAS EN LA LEY SON: EL CONVENIO Y LA LIQUIDACIÓN. LA SEGURIDAD SOCIAL QUEDARÁ AFECTADA POR EL CONVENIO EN LA MEDIDA EN QUE FIGUREN EN LA MASA PASIVA CRÉDITOS ORDINARIOS Y SUBORDINADOS, POR LO QUE NECESARIAMENTE HABRÁ DE ADOPTAR UN PAPEL ACTIVO EN EL PROCESO Y EN LA JUNTA, PERO NADA IMPIDE QUE EN LA NEGOCIACIÓN INCLUYE ASÍ MISMO LOS CRÉDITOS PRIVILEGIADOS SI ASÍ SE HUBIERE MANIFESTADO EN EL ACTO DE LA VOTACIÓN

Para abordar estas distorsiones la disposición final trigésimo tercera LC encomienda al Gobierno que en el plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor envíe a las Cortes Generales un proyecto de Ley regulador de la concurrencia y prelación de crédito en caso de ejecuciones singulares.

Epílogo

Finalizar señalando que en clave de humor, se define la quiebra como la situación de aquella persona que entrega el traje a sus acreedores para que lo repartan, después de haber vaciado convenientemente los bolsillos. Por lo que a esto respecta y dejando por tanto al margen el principio de conservación varias veces aludido, la LC, con un texto articulado bien construido, al obligar al deudor a solicitar el concurso dentro

de los dos meses siguientes desde que hubiera conocido o debiera conocer su estado de insolvencia, al legitimar para ello a los acreedores en términos más amplios, al fijar plazos racionales para las distintas fases, y, entre otras medidas, al proclamar la impulsión de oficio del proceso, pretende justamente evitar que la prolongación del deterioro patrimonial o la descapitalización de la empresa impida la satisfacción de los acreedores o, si se quiere, nace teleológicamente encaminada a que los acreedores se repartan el traje antes de que el concursado vacíe los bolsillos. Que las rémoras, opacidades y corruptelas en la aplicación de la legislación vigente no se hagan extensivas o contaminen la de la nueva. ●

ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA: DISPERSIÓN DE FUNCIONES Y DESPOSESIÓN DE TAREAS (*)

28

Bernardo GONZÁLO GONZÁLEZ

*Cuerpo Superior de Técnicos de la
Administración de la Seguridad Social*

Bernardo FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

*Cuerpo Superior de Técnicos de la
Administración de la Seguridad Social*

1. Varias razones explican la atención que se concede en todas partes a las cuestiones relativas a la organización y a la gestión de la Seguridad Social: “es axiomático –escribe BURNS– que la eficacia de las leyes sociales, y las del servicio público que regulan, dependen en gran medida de la calidad e

índole de su Administración gestora”.

Entre todas esas razones, estas cuatro son las principales:

- El hecho de tratarse de una Administración pública (la de la Seguridad Social) que acapara una gran parte del pro-

fuso **intervencionismo estatal** en la economía y en las relaciones sociales. Es, con mucho, la Administración pública **más activa**.

- El **contenido y alcance de su actividad** (del servicio público que presta), que hacen de la organización de la Seguridad Social una de las Administraciones públicas más próxima a los administrados; la más influyente, con toda probabilidad, en las condiciones de vida y trabajo de la gran mayoría de la población.

* Este estudio es una ampliación y actualización del que los autores, ambos funcionarios del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, sometieron a la consideración de los participantes en las PRIMERAS JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL, celebradas en Castellón de la Plana en octubre del año 2000.

● Además, la suya es una actividad gestora **“participada”** (o participativa), en la que los agentes sociales (organizaciones empresariales, sindicatos...) tienen **una intervención plural y directa** que, por lo general, no existe en otras instancias administrativas. Este método organizativo equivale, en lo esencial, al rechazo del **viejo monocratismo ministerial de raíz personalista** y, por lo mismo, con frecuencia arbitrario y ajeno a las exigencias reales del servicio público prestado. En consecuencia, la Administración de la Seguridad Social es, quizá, la **más motivada**. Y, quizá también, **la mejor y más meticulosamente controlada**.

● El **carácter vital y de urgencia** del servicio público que presta (concesión de prestaciones para remedio de necesidades materiales básicas de los ciudadanos), que demanda una estructura particularmente **ágil y flexible** (necesidades ambas poco compatibles con la “gravidad” y los ritos burocráticos del **Derecho Administrativo común**).

2. Todas esas razones explican las bases sobre las que se construye en todas partes (o en casi todas) el **edificio administrativo** de la Seguridad Social; a saber:

● **Autonomía de gestión** (y, por tanto, **libertad suficiente** de decisión en las cuestiones relacionadas con su estructura organizativa, y con la distribución y el régimen de disposición de sus elementos materiales y personales);

● **Celeridad en sus métodos operativos** (con la consiguiente especialidad para la toma de decisiones y en sus procedimientos de relación); y

EL CONTENIDO Y ALCANCE DE SU ACTIVIDAD HACEN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL UNA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MÁS PRÓXIMA A LOS ADMINISTRADOS; LA MÁS INFLUYENTE, CON TODA PROBABILIDAD, EN LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO DE LA GRAN MAYORÍA DE LA POBLACIÓN

● **Operatividad consciente y sistematizada**; dos características que requieren la existencia de un **plan de acción propio**, mantenido con **cierta permanencia**, y asumido **responsablemente ante terceros** (administrados o clientes) por la misma organización que lo aplica.

3. Pues bien, esas mismas son las **bases históricas y presentes** de la organización de la Seguridad Social española. De ellas resultan una **organización y una actividad administrativa** acogidas a la modalidad de **descentralización de servi-**

cios; es decir, apoyada en la creación de **entes públicos menores**, o filiales con respecto a la Administración Central, quien sólo se ocupa de su dirección y vigilancia, pero en modo alguno de interferir en su normal funcionamiento.

La organización y la gestión de las instituciones de Seguridad Social española se inspiran, pues, en la **idea de descentralización** (art. 57 de la LGSS), y sus consecuencias son, o deberían ser, la eliminación de los **vicios administrativos tópicos de “centralización, autoritarismo y burocracia”** (JENKS), tan poco convenientes para la gestión de los servicios sociales (NACIONES UNIDAS).

4. Hasta aquí, la teoría. Pero, en la **práctica**, y sobre todo en la realidad española, lo que se observa es una forzada relación de **sometimiento pasivo** (BAENA DEL ALCÁZAR) de la Administración Gestora a la Administración Central del Estado (y, en particular, a los cada vez más numerosos Departamentos Ministeriales —muchas veces en conflicto— encargados de su tutela y vigilancia). No existe, en realidad, sino una **vacilante y mínima** —en todo caso incompleta— disposición de autonomía en los entes descentralizados. **La imagen pública** que muestra esa Administración es la de una organización **insegura, irregular**, severamente **condicionada** desde el exterior, incluso en los aspectos menos relevantes de su actividad, e **incompleta** (o funcionalmente contradictoria y limitada).

Esa **degradación** de la autonomía gestora circula por vías numerosas; dos de ellas decisivas, y a las que se refiere el título de este estudio como “dis-

persión de funciones”, y como “desposesión de tareas”, respectivamente; métodos ambos de **restar eficacia** a su ejercicio y de **impedir su razonable desarrollo**.

● La **primera**, denunciada en España por los compromisarios del “Pacto de Toledo”, consiste en la ruptura –la “**desintegración**” en la terminología del “Pacto”– de la propia Administración gestora, y en la consiguiente dispersión de sus funciones.

Como advierte la doctrina internacional (VOIRIN) esa **ruptura** o dispersión institucional de funciones puede ser explicable en los sistemas nacionales donde la gestión se encarga, en todo o en parte, a agentes privados, sean lucrativos o no. Pero es muy infrecuente en aquellos países donde –como sucede en España– la ley reserva la función gestora para el Estado, no admitiendo más interferencias privadas que las de **mera colaboración**.

Ni siquiera –y éste es también el caso español– sirven para resolver los inconvenientes del pluralismo institucional los llamados “**servicios comunes**”; unos órganos de **unificación limitada y ejercicio compartido de algunas funciones instrumentales** (de afiliación y recaudatoria, sobre todo) encomendadas a los institutos gestores. Esos órganos, finalmente, y contra los criterios que inspiran su existencia, acaban actuando como **gestoras autónomas**, antes que como instrumentos operativos al servicio de las gestoras titulares.

● La **segunda** vía de degradación de la autonomía gestora, menos sutil que la primera, resulta de la **expropiación** (la

LAS BASES SOBRE LAS QUE SE CONSTRUYE EL EDIFICIO ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL SON: LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN, LA CELERIDAD EN SUS MÉTODOS OPERATIVOS Y LA OPERATIVIDAD CONSCIENTE Y SISTEMATIZADA

desposesión) de numerosas e importantes tareas organizativas y de gestión al ente autónomo, para ser después **reubicadas en el seno de la propia Administración Central** de tutela.

Esta vía degradatoria es, sin lugar a dudas, la más grave de las dos. Equivale también –como la primera– a una “**desintegración**” de funciones semejante a la denunciada por el “Pacto de Toledo”, pero aquí la ruptura de la unidad gestora ya no es sólo entre institutos de una misma Administración, sino entre órganos pertenecientes a **Administraciones distintas**, sometidas además a criterios de acción diferentes. Refleja una **política contradic-**

toria: se crea una Administración Gestora especializada a la que, sin embargo, se priva de la autonomía funcional y de muchas de las competencias indispensables para realizar su tarea; por otra parte, la Administración Central se reserva esas competencias gestoras esenciales, vaciando de parte de su contenido a la acción descentralizadora que engañosamente se proclama.

Existe otra cara de este fenómeno de **desposesión** que se extiende, además de a las funciones, a los propios servicios de la Administración Gestora. Se trata de una frecuente **práctica de “parasitismo”** de la Administración Central sobre los servicios del complejo institucional de la Seguridad Social, que, ante la penuria de estructuras y medios del Ministerio de tutela, **suple sus carencias** acudiendo a la utilización sistemática de los recursos humanos, técnicos y materiales de los servicios centrales de las Entidades Gestoras, para cumplir sus funciones y tareas propias; las que son de su exclusiva responsabilidad.

La práctica que aquí se denuncia supone, en consecuencia, una **falsa descentralización**, por cuanto las tareas gestoras efectivamente descentralizadas resultan de difícil ejecución –de imposible ejecución, a veces– dado que su titular no dispone de las demás tareas gestoras enlazadas con ellas. En cierto modo, la relación combinada de unas y otras tareas interdependientes por agentes distintos conduce irremisiblemente a establecer **vínculos de jerarquía** –contradictorios con la pretensión descentralizadora– entre el ente central y el descentralizado.

5. Pues bien, es precisamente de este grave defecto organizatorio y funcional del que aquí se trata.

Conviene reiterar, de entrada, su **fundamento recentralizador**. Es contradictoria e incongruente, desde luego, la política de proceder a la descentralización funcional de los servicios y de reducir después hasta límites agotadores las potestades autoorganizatorias, de gestión y de relación de esos mismos servicios institucionalizados. El INSS, la Tesorería General de la Seguridad Social... son **administraciones “cautivas”**, cuya autonomía está fuertemente condicionada desde el exterior. Lo que, inevitablemente, dificulta el desenvolvimiento regular de sus servicios, impide al público formarse una idea clara de cuales son sus competencias, cuales sus pautas de comportamiento estables y cuales, en fin, sus exactas responsabilidades (MARTÍNEZ-GONZALO).

Ese despropósito organizativo, por otra parte, infecta la noble tarea de la **participación social** en el gobierno y control de su Administración especialista; **neutraliza** esa participación y la **desprestigia**, por cuanto la hace muy poco significativa, casi meramente ritual.

6. Este último aspecto —el de neutralización de la participación social gestora— tiene en otros países europeos menos influencia: en Alemania, en Francia..., es precisamente esa participación social (patronal y sindical) la que **garantiza la conservación de todas las tareas de gestión relevantes en manos de las instituciones administrativas participadas** (a veces, incluso excede el marco de esas tareas gestoras estrictas

LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA SE INSPIRAN EN LA IDEA DE DESCENTRALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS SON, O DEBERÍAN SER, LA ELIMINACIÓN DE LOS VICIOS ADMINISTRATIVOS TÓPICOS DE “CENTRALIZACIÓN, AUTORITARISMO Y BUROCRACIA”, TAN POCO CONVENIENTES PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

hasta alcanzar otras de **alcance decisorio y sustantivo**, vinculadas a los deberes de cotización o a los requisitos de acceso a las prestaciones).

Pero, en España, todas las **interferencias** de la Administración de tutela en la Administración gestora han provocado un **cierto descrédito de las instituciones participativas** en la Seguridad Social; instituciones que —como en todas partes— se

imaginaron por el legislador como **correctivo** para evitar la burocratización y la desinformación de los propios interesados, y del público en general, sobre estas actividades.

En todo caso, el ejercicio de la participación popular en los órganos de gobierno de la Administración Social gestora tiene un serio enemigo en la anteriormente descrita “desposesión” de autonomía a que están sometidas sus instituciones. Nada práctico significa, en efecto, esa participación, si el órgano en que se dispone de presencia —como efectivamente sucede— carece de mínimas competencias. De ahí la demanda reiterada por Sindicatos y Organizaciones empresariales representativas a favor de una ampliación de las competencias reconocidas. Pero esas mismas organizaciones sociales olvidan con frecuencia que de poco valen tales ampliaciones en la actividad de los órganos representativos si no se acompañan del reconocimiento en paralelo de potestades autoorganizatorias suficientes para las correspondientes instituciones. La **autonomía y el autogobierno** son requisitos indispensables para que la **participación sea efectiva**, y ni una ni otra condiciones tienen —por lo que antes se dijo— reconocimiento en la práctica administrativa de las instituciones en cuestión.

7. La **realidad recentralizadora** es amplísima, y obedece a decisiones normativas de distinto rango (legal y reglamentario).

● La Seguridad Social es, quizá, en todo el ámbito administrativo, el más dócil banco de pruebas para estas experiencias recentralizadoras. Un primer catálogo de los recelos

opuestos a la autonomía de gestión se contiene ya en la **propia Ley General**: el Ministerio tutelante dispone sobre la constitución, el régimen orgánico, el funcionamiento y la modificación e integración de las Entidades Gestoras, pudiendo llegar a suspender o modificar los poderes y facultades atribuidas a las mismas, que están establecidas por el propio Ministerio; aprueba sus estatutos de personal y propone o nombra directamente los cargos directivos; controla exhaustivamente el régimen económico de las Entidades Gestoras, aprobando sus presupuestos, fijando la cuantía máxima de sus gastos de administración, estableciendo el régimen de contratación de obras, servicios y suministros y regulando la ordenación de pagos de cada una; dicta disposiciones sobre administración y custodia de los bienes de la Seguridad Social, autoriza la enajenación de los mismos y propone (conjuntamente con el Ministerio de Hacienda) la normativa sobre inversiones; aprueba los conciertos para la prestación de servicios administrativos, sanitarios o de recuperación profesional, así como las cuentas y balances.

El rigor de la tutela llega hasta requerir la previa autorización ministerial para la pertenencia de las entidades gestoras o asociaciones y organismos internacionales, para concretar operaciones y establece la reciprocidad de servicios con instituciones extranjeras y para participar en la ejecución de los convenios internacionales de la Seguridad Social.

● Pero las peores muestras de la política recentralizadora anidan, sobre todo, en los reglamentos. Las **normas orgánicas de la Administración Central**, en efecto, han venido

LA IMAGEN PÚBLICA QUE MUESTRA ESA ADMINISTRACIÓN ES LA DE UNA ORGANIZACIÓN INSEGURA, IRREGULAR, SEVERAMENTE CONDICIONADA DESDE EL EXTERIOR, INCLUSO EN LOS ASPECTOS MENOS RELEVANTES DE SU ACTIVIDAD, E INCOMPLETA. SE OBSERVA UNA FORZADA RELACIÓN DE SOMETIMIENTO PASIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

a agravar aún más esa situación de dependencia total. Así, la Administración Central se reserva la directa dirección y coordinación de los órganos periféricos de las entidades; la planificación, dirección, impulso y supervisión de las inspecciones propias e internas de cada uno; todas las actuaciones relacionadas con la actualización, inventario, previsión de necesidades y adquisición del patrimonio inmobiliario de la

Seguridad Social; la información pública e individual sobre el sistema de Seguridad Social, y sobre los derechos que asisten a los afiliados y beneficiarios; la elaboración y ejecución de la política de personal de la Seguridad Social, la aprobación de efectivos sobre este particular y la elaboración y ejecución de los planes sobre rendimientos, régimen retributivo, convocatorias para la provisión de puestos de trabajo y formación de medios humanos; la dirección y coordinación de la mecanización integral de la Seguridad Social; la elaboración y ejecución del plan estadístico de la Seguridad Social; todo lo relativo a la dirección, la tutela y el control de la gestión colaboradora ejercida por las mutuas de accidentes (patronales) y las empresas colaboradoras; la relación de la Seguridad Social con las entidades gestoras de regímenes especiales ajenos al sistema institucional; y el análisis de los contenciosos de la Seguridad Social y la coordinación e impulso de su defensa en juicio.

8. Desde una **perspectiva meramente técnica**, la consideración del problema del que aquí se trata, y de sus soluciones, es relativamente sencilla. Desde luego, el conjunto de la **doctrina científica** administrativa atribuye como causa originaria para la constitución de los denominados “entes instrumentales” o “entes descentralizados funcionalmente” (de cuya naturaleza participan las gestoras dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) las **necesidades** de ciertos servicios técnicos especializados a las que conviene dotar de una **organización propia y separada de la común** que gestiona indiferentemente el conjunto de competencias atribuidas a la Administración estatal.

El primer y básico objetivo de este tipo de entes puede cifrarse, por tanto, en la conveniencia de crear un **organismo ágil que posibilite la gestión eficaz de una determinada función estatal**. Es decir, se recurre a una especialidad del orden organizativo por razones exclusivamente técnicas. Esas razones están reñidas con el establecimiento —en la práctica o en la norma— de **relaciones de jerarquía** entre tales entes descentralizados y la Administración Central de tutela; a mayor dependencia, más adulteración en la verdadera naturaleza y finalidad de aquellos entes instrumentales. Y, derivadamente, menor importancia y efecto de la participación social en su actividad.

La extensión, en fin, de la tutela más allá de sus justos límites —que no son otros que los de control de legalidad de los actos y de garantía de su adecuación al interés general— no sólo ahoga toda posibilidad de autonomía del ente instrumental, poniendo en evidencia la satisfacción del principal objetivo de su existencia (gestión ágil y eficaz), sino que equivale a cuestionar la existencia misma del ente y, derivadamente, la utilidad de la participación social en sus órganos de gobierno.

9. En tan grueso capítulo de incongruencias organizativas hay cuatro que son particularmente graves. Su presencia, en nuestra opinión, impide cualquier posibilidad de **gestión autónoma eficiente**. Son éstas:

- La entrega en **manos ajenas** de todo cuanto se relaciona con la **política de personal** de los institutos gestores. Ninguna organización puede hacerse responsable de sus actos ante ter-

LA RECUPERACIÓN PACTADA EN TOLEDO DE LOS VIEJOS PRINCIPIOS DE "TENDENCIA A LA UNIDAD" QUE CONSAGRA LA VIGENTE LEY DE BASES DE 1963 Y DE LA "DESCENTRALIZACIÓN GESTORA" QUE LA PROPIA LEY GENERAL IMPONE ES URGENTE PORQUE PROPICIARÍA UNA REDUCCIÓN SENSIBLE DE COSTES DE GESTIÓN, REFORZARÍA LA EFICACIA GESTORA, RESOLVERÍA DISFUNCIONES, PERMITIRÍA SU ADAPTABILIDAD AL PROCESO DE TRANSFERENCIAS AUTONÓMICAS, PROCURARÍA LA ESPECIALIZACIÓN MÁXIMA Y FACILITARÍA LA CONCESIÓN DE NIVELES SUFICIENTES DE AUTONOMÍA EN SU ESTRICTO COMETIDO GESTOR

ceros —incluidos los asegurados— si, como aquí sucede, hay

alguien que decide por ella en cuestiones tales como:

- Elaboración de las políticas de personal y supervisión y coordinación de las propuestas de planes de empleo.
- Ejecución de los planes tendentes a la mejora del rendimiento y formación de medios humanos en el ámbito de sus funciones.
- Preparación de las normas sobre régimen retributivo del personal, así como impulso y vigilancia de su aplicación.
- Elaboración del anteproyecto de oferta de empleo y de las distintas convocatorias para la provisión de puestos de trabajo de las entidades gestoras y Tesorería.
- Negociación colectiva y relación con los órganos de representación en el ámbito de su competencia.
- Estudio y tramitación de las relaciones de puestos de trabajo del personal de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- La total **inexistencia en la práctica de relaciones de colaboración** —e incluso de relaciones, sin más— entre los institutos gestores y sus **cooperadores privados (empresas y mutuas de accidentes)**.

Tal y como se manifiesta en la **práctica**, esa relación no es de colaboración, sino de **conflicto y competencia "mercantil"**.

Y todo porque el artículo 3,1,4 del Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, decide situar entre las competencias del Ministerio de Trabajo la directa "coordinación y tutela de la gestión" de tales colaboradores privados.

- La permanencia en el marco organizativo de la propia Administración Central de tutela de **competencias y servicios de gestión específicos**, respecto de los que la Administración autónoma –sus órganos centrales y territoriales– no dispone de gobierno ni autoridad.

- La exclusión de **relaciones de coordinación gestora directa internacional** ("diseño, gestión, coordinación e impulso"), pese a constituir los correspondientes expedientes de prestaciones (UE, países americanos...) más de un cuarto del total de los gestionados anualmente.

10. Para concluir, procede reseñar que, ya en **vida del "Pacto de Toledo"**, este estado de cosas se ha mantenido, incluso se ha agravado.

Cualesquiera que sean las carencias de ese "Pacto", y la valoración que a cada uno merezcan, lo cierto es que dispone de una virtud indiscutida que debería haber sido cuidadosamente preservada: la de su **aceptación o consentimiento generalizado**.

Habría convenido que ninguna iniciativa unilateral, y menos si tiene origen en el Gobierno, y aún menos si afecta a cuestiones organizativas, pudiera destruir esos cimientos que son la única garantía de supervivencia del propio "Pacto". Y eso, precisamente, es lo que no

ESA DEGRADACIÓN DE LA AUTONOMÍA GESTORA CIRCULA POR VÍAS NUMEROSAS. LA PRIMERA DENUNCIADA EN ESPAÑA POR LOS COMPROMISOS DEL "PACTO DE TOLEDO", CONSISTE EN LA RUPTURA, LA "DESINTEGRACIÓN", DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN GESTORA, Y EN LA CONSIGUIENTE DISPERSIÓN DE SUS FUNCIONES

se ha respetado por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, por el Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, por el Real Decreto 629/2000, de 12 de mayo, por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

- La Ley citada incorpora una Disposición Adicional en la que se determina para el futuro una **composición plural** de la Administración Pública gestora de la Seguridad Social,

con la consiguiente dispersión de funciones; las cuales, por último, pasan a constituirse en cometido de una constelación de "entidades estatales autónomas". Precisamente lo contrario de cuanto el "Pacto de Toledo" recomienda en materia de organización futura de esos servicios, esto es, su avanzada "integración orgánica" (punto 7 de las recomendaciones).

Los dos Reales Decretos citados en primer lugar, por su parte, acogen dos novedades funcionales y orgánicas igualmente contrarias al "Pacto":

- La primera es la atribución detallada a la Secretaría General Técnica del Ministerio de **todas las actividades de información** a los usuarios de la gestión de Seguridad Social (información a los particulares sobre distintos aspectos de la organización y funcionamiento de la Seguridad Social; tramitación de peticiones, reclamaciones e iniciativas; asistencia y orientación al ciudadano en materia de tramitación administrativa; información específica sobre la organización y funcionamiento del sistema de Seguridad Social, sobre los derechos que asisten a los afiliados y beneficiarios; difusión de publicaciones divulgativas y la publicidad institucional; coordinación de las oficinas de atención e información al ciudadano; creación y mantenimiento de la base de datos de información de Seguridad Social...).

- La segunda consiste en la creación de un **nuevo servicio común** de la Seguridad Social, directamente dependiente de la Administración Central del Estado, e integrado en su estructura orgánica

(por tanto, “desintegrado” con respecto a la Administración gestora a cuyos cometidos sirve): el llamado Servicio Jurídico Común, responsable de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Seguridad Social.

Como advierte la doctrina (PEREDA), es **contradictorio** y, sobre todo, **absurdo**, que la Autoridad ministerial decida crear un “servicio común” de la Seguridad Social **adscribiéndoselo a sí misma**; equivale a instaurar una **doble sujeción** del referido servicio a la tutela ministerial.

De otra parte, la decisión no sólo carece de sentido en los planos de la **política** (contravención del “Pacto de Toledo”), y de la **lógica administrativa**. Tampoco resiste una crítica **formal o jurídica**. Porque, en efecto, la LGSS ha obligado siempre a **adscribir los “servicios comunes” a alguna de las Entidades Gestoras**, y sólo a las Entidades Gestoras (art. 38.3 del texto refundido de 1974). Es cierto que esa determinación **no se mantiene** en el texto en vigor de 1994, pero no es menos cierto que tal supresión es **arbitraria y jurídicamente inválida por cuanto no dispone de autorización conocida en ninguna de las leyes refundidas**.

● En fin, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y sus disposiciones aplicativas y de desarrollo, deciden crear un **fondo** de recursos de Seguridad Social para la **administración separada** (mediante una organización creada al efecto) de las acciones de seguridad e higiene laborales.

Aquí, la incongruencia organizativa y gestora tiene –podría tener– un efecto particularmente grave, en cuanto contradice aparentemente el disputado “principio de unidad de caja” de la Seguridad Social (GONZALO – SUÁREZ CORUJO).

11. En las Ciencias Sociales, una sola página de historia vale más que un volumen de lógica. Y, en este caso, la historia está contra esas decisiones recientes, y está con el “Pacto de Toledo”.

Alguien ilustrado y piadoso se ocupó de instruir a nuestros parlamentarios acerca de qué lejanos amores y de cuantas violaciones viene el engendro organizativo de nuestra Seguridad Social, y sobre el propósito largamente incumplido de revisar ese engendro: pluriforme, de imprecisa y débil naturaleza administrativa (impropia del rigor del servicio público que gestiona), tutelado en términos civilistas antes que jurídico-administrativos, desposeído de facultades autoorganizatorias mínimas y de libertad suficiente para disponer sobre sus propios medios operativos...

Así pues, la recuperación **pactada en Toledo** de los viejos principios de “**tendencia a la unidad**” que consagra la vigente Ley de Bases de 1963, y **descentralización gestora** que la propia Ley General impone, son del todo coherentes con la legalidad presente, con la Historia pasada, y con las necesidades objetivas futuras del servicio público de la Seguridad Social y son también una urgente necesidad para conseguir su eficacia. Al menos por estas razones:

● propiciaría una **reducción sensible de costes de gestión**,

minorando su influencia en el déficit público (implica la eliminación de numerosos órganos directivos y estructuras administrativas duplicadas);

● reforzaría la **eficacia gestora** del servicio público asistencial, situando en mano común todos los instrumentos de información de uso generalizado (registros de afiliados y beneficiarios, documentos de cotización, medios informáticos, personal...);

● resolvería las disfunciones que resultan de una organización basada en **pautas de composición y diferenciación institucional contradictorias** (funcionales básicas e instrumentales, por clientelas y universalistas, según Ministerios de adscripción);

● permitiría su **adaptabilidad al proceso de transferencias autonómicas** (que puede conducir a programas racionalmente centrados en la cesión de funciones y competencias, y no indiscriminada de Institutos gestores);

● procuraría la **especialización máxima** en la gestión de la tarea encomendada, así como su **agilidad mayor**, notas ambas adecuadas a los caracteres distintivos del servicio público de Seguridad Social (carácter vital y de urgencias, complejidad asistencial, particularidad técnica...); y, en fin

● facilitaría la concesión de niveles suficientes de **autarquía y autonomía** en su estricto cometido gestor, y de participación social **influyente** en el impulso y control de su funcionamiento. ●

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

36

Domingo A. SÁNCHEZ NAVARRO

Doctor en Derecho. Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social

1. Naturaleza jurídica de las entidades gestoras

La gestión y administración de la Seguridad Social se efectúa actualmente en nuestro país por diversas entidades, que se enumeran de forma dispersa en la LGSS (arts. 57.1, 226.1 y disposición adicional decimovena) y cuyo nacimiento se produjo a través del DLGI, que abordó la reforma de la Seguridad Social, por cierto con gran conmoción de las estructuras vigentes a la sazón⁽¹⁾.

La gestión pública se inició en España con la creación del INP (1908) como ente estatal autónomo, con personalidad, administración y fondos propios, respondiendo en su concepción a una manifestación de la llamada Administración indirecta. Pudo recibir la denominación de Caja, utilizada en la época por distintos países para designar a las entidades que tenían a su cargo el Seguro Social; sin embargo, la finalidad de la Ley que lo creó, en parte económica pero también educadora y social, no solamente practicando el Seguro, sino di-

fundiéndolo y vulgarizando sus enseñanzas, justificó el nombre de Instituto, en atención a dicha finalidad docente.

Para la LGSS, “las Entidades gestoras tienen la naturaleza de Entidades de Derecho Público”, equívoca denominación que no delimita con precisión su auténtica naturaleza⁽²⁾, y cuyo origen hay que situarlo en el artículo 39.1 de la LGSS-74. A pesar de ello no deja de tener su importancia la utilización de esta expresión. En primer lugar al dejar sentada la afirmación de que el “modelo de gestión de la Se-

guridad Social es un modelo público"⁽³⁾. En segundo lugar, porque hasta fechas relativamente recientes no ha sido infrecuente que se niegue, de un modo u otro, el carácter de Administraciones Públicas de las Entidades gestoras. La tesis, difícilmente comprensible a estas alturas, responde, cuando no de un afán de preservar a ultranza unas especialidades que a sus defensores resultan cómodas, del equívoco propiciado por la tradicional exclusión del INP del régimen general aplicable a los entes instrumentales de la Administración del Estado, exclusión que recogió la derogada Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958⁽⁴⁾.

Al amparo de dicha exclusión se fue dibujando a lo largo del tiempo un régimen jurídico especial que expresaba un fenómeno generalizado de huida del Derecho general, característico de la Administración institucional y hace ya muchos años denunciado por la doctrina jurídica administrativa. La intensidad de esa "huida" fue tal en este caso que terminó por presentar como regla lo que siempre fue y sigue siendo por su propia naturaleza una mera excepción⁽⁵⁾.

Este proceso llegó a extremos tales, que las especialidades empezaron a verse como auténticas limitaciones, no sólo en el ámbito teórico, sino incluso en la práctica diaria, ya que, a fuerza de huir del Derecho general, el régimen especial se despegó tanto de aquel que empezaron a faltar respuestas adecuadas para los problemas más nimios, en perjuicio de los intereses generales de las propias Entidades gestoras, de los particulares y de los terceros que se relacionan con ellas. Todavía y hasta fecha relativamente reciente, se han presentado algunos de estos problemas en el

LA GESTIÓN PÚBLICA DE
LA SEGURIDAD SOCIAL SE
INICIÓ EN ESPAÑA CON
LA CREACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
PREVISIÓN (INP), EN
1908, COMO ENTE
ESTATAL AUTÓNOMO,
CON PERSONALIDAD,
ADMINISTRACIÓN Y
FONDOS PROPIOS,
RESPONDIENDO EN SU
CONCEPCIÓN A UNA
MANIFESTACIÓN DE LA
LLAMADA
ADMINISTRACIÓN
INDIRECTA

procedimiento administrativo aplicado al trámite de algunas prestaciones contributivas del sistema (jubilación, desempleo y muerte y supervivencia, fundamentalmente), dada la fecha de aprobación de los viejos reglamentos de prestaciones, en los que no existe una remisión clara y concreta respecto a la aplicación de la LPA (actual LRJ-PAC), a pesar de que ésta no ofrece duda alguna respecto a su aplicabilidad. Por fin, la introducción de una nueva disposición adicional, la vigésima quinta en la LGSS, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, MFAOS para el 2002, ha resuelto feliz y definitivamente el problema, que creemos es consecuencia del movimiento crítico que cristalizó en lo que se ha llamado la administrativización de la gestión de la Seguridad Social, y que ha sido descrita por algún sector de la doctrina⁽⁶⁾ como un progresivo sometimiento de la gestión de la Seguridad Social al régimen administrativo, primero pretendiendo agarrarse como una tabla salvadora a la calificación de servicio público⁽⁷⁾ y después

⁽¹⁾ Los antecedentes inmediatos del DLGI hay que situarlos en los llamados "Pactos de la Moncloa", firmados el 25 de octubre de 1977 por los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria.

⁽²⁾ ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, 15ª edición, Madrid, 1997, p. 379.

⁽³⁾ PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho Público de la Seguridad Social*, Editorial Ariel, Barcelona, 1993, p. 162.

⁽⁴⁾ RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social*, *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, IELSS, Madrid, 1984, pp. 36 y 37.

⁽⁵⁾ RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social*, cit., p. 37.

⁽⁶⁾ GARRIDO FALLA, F.: "La Administrativización de la gestión de la Seguridad Social", en *RAP*, núm. 140, 1996, p. 17.

⁽⁷⁾ FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M.: "El servicio público de la Seguridad Social", en *Revista de Seguridad Social*, Madrid, 1982, p. 17.

a través de una forma más simple y menos polémica: el reconocimiento de su inequívoco carácter de Administración Pública⁽⁸⁾, y dentro de ésta de lo que la doctrina ha llamado Administración Institucional, encajables en los llamados Organismos autónomos que responden a lo que GARRILLO FALLA denominó de descentralización funcional y en los que curiosamente se da un rígido sistema centralizador que, paradójicamente, domina la actuación de estos organismos⁽⁹⁾.

En los momentos actuales, pues, puede afirmarse que las Entidades gestoras:

1) Son o forman parte de las Administraciones Públicas: Como Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, están afectadas por las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas (arts. 1 y 2 LRJ-PAC), con las excepciones señaladas en la disposición adicional sexta de la misma Ley (impugnación y revisión de oficio de los actos de Seguridad Social y desempleo, que se rigen por lo dispuesto en la LPL, y los actos de gestión

recaudatoria, a los que se aplica su normativa específica). Igualmente, están afectadas por los principios generales señalados en el artículo 3 LRJ-PAC.

2) Como organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, son Entidades de Derecho Público afectadas por la LOFAGE, y sus principios (art. 44.2, a), en relación con los artículos 3 y 1 LOFAGE), siéndoles de aplicación el régimen jurídico de los Organismos autónomos, con las excepciones señaladas en el párrafo segundo de la disposición adicional sexta, que en algunos casos son meramente teóricas, pues su aplicabilidad conduce a la norma general (personal, régimen presupuestario, contratación, intervención, etc.).

3) Como Entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado, son también Administraciones Públicas a los efectos previstos en la LJCA de 13 de julio de 1998 (arts. 1, 3 y disposición adicional quinta).

Actualmente, pues, la gestión de la Seguridad Social es básicamente pública, no solamente por lo dicho, sino por imperati-

vo constitucional. En efecto, el principio de unidad gestora, como titularidad estatal exclusiva, impide que la iniciativa privada pueda asumir la función gestora, permitiendo sólo la mera colaboración al desarrollo de la actividad de servicio público, cuyo título descansaría (en el caso de las MATEPSS), no en las figuras de la *concesión del servicio público*, la *delegación* y la *descentralización administrativa*, sino en la técnica autorizatoria, bajo una terminología muy variada (autorizaciones, permisos, licencias, visados, habilitaciones, inscripciones, etc.), pero que expresan ideas muy próximas entre sí. De entre todas ellas, a nuestro juicio, resulta cabal la utilización de la *expresión autorización*, cuyos rasgos definitorios se perfilan actualmente "como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente" (Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto)⁽¹⁰⁾.

2. Integración de la gestión: la recomendación séptima del "Pacto de Toledo"

El documento presentado por el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en noviembre de 1995, denominado "La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI", se refería a esta recomendación considerando que la eficiencia y a eficacia de la gestión son objetivos permanentes a conseguir, por lo que "sería conveniente integrar en una sola entidad las funciones de gestión de las prestaciones contributivas, con las correspondientes a la afiliación, recaudación y gestión fi-

⁽⁸⁾ RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social*, cit., p. 37.

⁽⁹⁾ GARRILLO FALLA, F.: "La Administrativización de la gestión de la Seguridad Social", en RAP, cit., p. 17.

⁽¹⁰⁾ Sobre esta materia, inicialmente MARTÍN SERRANO, A.: *La gestión privada de la Seguridad Social: las Mutuas Patronales de AT, los Montepíos de Previsión Social, las empresas colaboradoras*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense, Madrid, 1980; posteriormente SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Régimen jurídico de las Mutuas Patronales*, Civitas, S.A., Madrid, 1986, pp. 95 a 103 y, finalmente MARTÍN SERRANO, A. y COLMENAR LUIS, J.: *Las Mutuas Patronales. La gestión privada de la Seguridad Social*, Trivium, S.A., Madrid, 1989, pp. 114 a 122.

nanciera y patrimonial”⁽¹¹⁾. Esto se plantea porque se considera que el actual modelo de gestión de la Seguridad Social “adolece de una serie de disfuncionalidades que deben ser objeto de reflexión y, si fuera necesario, de reforma”⁽¹²⁾.

3. Disfunciones actuales

Como disfunciones más relevantes se señalan:

a) La reforma de 1978 no tuvo en cuenta la distribución de competencias establecidas por la Constitución en materia de Seguridad Social (de las que ya se tenía conocimiento en noviembre de 1978) ni tampoco cumplió los fines perseguidos en la gestión de prestaciones económicas (una sola entidad).

b) La profunda interrelación que se produce entre el alta, la cotización y las prestaciones y la necesidad de una gestión integral de las bases de datos y de los procesos informáticos aconsejan que la gestión institucional se lleve a cabo unitariamente.

c) La separación de organismos encargados de la gestión de la Seguridad Social y adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales produce un mayor coste, sobre todo en la red periférica, pues se produce una duplicación.

d) Desde un punto de vista jurídico, y sobre todo en lo que se refiere al ámbito prestacional, la existencia de dos organismos separados (uno con competencias en el reconocimiento de prestaciones, y otro responsable de aquellos actos que condicionan el derecho a

ACTUALMENTE LA
GESTIÓN DE LA
SEGURIDAD SOCIAL ES
BÁSICAMENTE PÚBLICA
NO SOLO POR LA
GESTIÓN VIGENTE EN LA
MATERIA SINO POR
IMPERATIVO
CONSTITUCIONAL. EL
PRINCIPIO DE UNIDAD
GESTORA, COMO
TITULARIDAD ESTATAL
EXCLUSIVA, IMPIDE QUE
LA INICIATIVA PRIVADA
PUEDA ASUMIR LA
FUNCIÓN GESTORA

las mismas –períodos de afiliación o de cotización– o que son posteriores a dicho reconocimiento y consecuencia del mismo –pago de las prestaciones–) origina que en los procesos judiciales haya de demandar tanto al Instituto Nacional de la Seguridad Social como a la Tesorería General de la Seguridad Social, con una duplicidad de esfuerzos.

e) La autonomía gestora se ve seriamente obstaculizada, observándose “una forzada relación de sometimiento pasivo de la Administración gestora a la Administración Central del Estado”⁽¹³⁾, que se manifiesta a través de la llamada “dispersión de funciones” y “desposesión de tareas”:

● La primera, denunciada en España por los compromisarios del “Pacto de Toledo”, consiste en la ruptura –la “desintegración” en la terminología del “Pacto”– de la propia Administración gestora, y en la consiguiente dispersión de sus funciones⁽¹⁴⁾.

● La segunda vía de degradación de la autonomía gestora,

39

⁽¹¹⁾ *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI, Estudio Económico Actuarial, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995, pp. 236 a 237. El documento constituye un Estudio Económico Actuarial de la Seguridad Social española, su evolución desde 1980, gastos e ingresos, proyección económico-actuarial, conclusiones y propuestas de actuación contenidas en el “Pacto de Toledo”.*

⁽¹²⁾ BLASCO LAHOZ, J.F.: *La reforma de la Seguridad Social: el “Pacto de Toledo” y su desarrollo*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 71 a 73.

⁽¹³⁾ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, B. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: “Defectos organizativos de la Seguridad Social española”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 3, Madrid, 2001.

⁽¹⁴⁾ *Esta relación de sometimiento, o como la han llamado algunos, de “cautividad”, está contenida en la propia LGSS, en cuyo artículo 5.2 reconoce al Ministerio que dirige y tutela a las Entidades gestoras, Servicios comunes y Entidades colaboradoras, la facultad de “suspender o modificar los poderes y facultades de los mismos en los casos y con las formalidades y requisitos que se determinen reglamentariamente”.*

menos sutil que la primera, resulta de la *expropiación* (la *desposesión*) de numerosas e importantes tareas organizativas y de gestión al ente autónomo, para ser después *reubicadas en el seno de la propia Administración Central* de tutela, entre las que destacan todo cuanto se relaciona con la política de personal de los institutos gestores.

f) La total *inexistencia en la práctica de relaciones de colaboración* –e incluso de relaciones, sin más– entre los institutos gestores y sus *cooperadores privados* (empresas y mutuas de accidentes). Tal y como se manifiesta en la práctica, esa relación no es de colaboración, sino de conflicto y competencia “mercantil”.

g) La permanencia en el marco organizativo de la propia Administración Central de tutela de *competencias y servicios de gestión específicos*, respecto de los que la Administración autónoma –sus órganos centrales y territoriales– no dispone de gobierno ni autoridad.

h) La exclusión de *relaciones de coordinación gestora directa internacional* (“diseño, gestión, coordinación e impulso”), pese a constituir los correspondientes expedientes de prestaciones

(UE, países americanos...) más de un cuarto del total de los gestionados anualmente.

Razones todas ellas que justificarían la creación de un único organismo que, con la naturaleza jurídica de Entidad gestora de la Seguridad Social, englobase las competencias y funciones que llevan a cabo en la actualidad el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Empleo (en cuanto a la gestión de prestaciones económicas), el Instituto Social de la Marina, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Tesorería General de la Seguridad Social.

4. Manifestaciones disgregadoras tras el Pacto de Toledo

No se crea, sin embargo, que con la vigencia del Pacto de Toledo (y su recomendación siete), los efectos disgregadores de la gestión han finalizado. Si la “integración” supone “constituir las partes en un todo”, la “disgregación” aparece como “separación o desunión”⁽¹⁵⁾.

He aquí algunas manifestaciones:

● La disposición adicional sexta de la Ley 6/1997, de 14

de abril (LOFAGE) determina para el futuro una composición plural de la *Administración Pública gestora* de la Seguridad Social, con la consiguiente dispersión de funciones; las cuales, por último, pasan a constituirse en cometido de una constelación de “entidades estatales autónomas”. Precisamente lo contrario de cuanto el “Pacto de Toledo” recomienda en materia de organización futura de esos servicios, esto es, su avanzada “integración orgánica”.

● El RD 1888/1996, de 2 de agosto, que regula la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, atribuye –contra lo que dice el “Pacto”– a la Subdirección General de Información Administrativa de la Secretaría General Técnica “la información específica sobre la organización y funcionamiento del sistema de Seguridad Social, sobre los derechos que asisten a los afiliados y beneficiarios, y sobre el funcionamiento de los Servicios de empleo” (apartado d), 6ª, art. 6); “la coordinación de las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano de las Entidades de Derecho Público vinculadas al Departamento” (apartado f), 6ª, art. 6).

● El apartado 3 bis, 1ª del RD 1888/1996, de 2 de agosto (estructura orgánica del Ministerio), añadido por el RD 692/2000, de 12 de mayo, y también como novedad funcional y orgánica contraria al “Pacto”, crea un nuevo Servicio común de la Seguridad Social (Servicio jurídico de la administración de la Seguridad Social) directamente dependiente de la Administración Central del Estado, e integrado en su estructura orgánica (por tanto, “desintegrado” con respecto a la Administración gestora a cu-

⁽¹⁵⁾ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21ª edición, Madrid, 1999, p. 761.

⁽¹⁶⁾ Nadie mejor que Fernández, B. y Gonzalo, B., para describir la imparable y constante disgregación funcional: “Alguien ilustrado y piadoso se ocupó de instruir a nuestros parlamentarios acerca de qué lejanos amores y de cuantas violaciones viene el engendro organizativo de nuestra Seguridad Social, y sobre el propósito largamente incumplido de revisar ese engendro: pluriforme, de imprecisa y débil naturaleza administrativa (impropia del vigor del servicio público que gestiona), tutelado en términos civilistas antes que jurídico-administrativos, desposeído de facultades autoorganizatorias mínimas y de libertad suficiente para disponer sobre sus propios medios operativos...”. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, B. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: Defectos organizativos de la Seguridad Social Española, cit., p. 45.

yos cometidos sirve: su representación y defensa en juicio, sobre todos ellos)⁽¹⁶⁾.

● Finalmente, la disposición adicional trigésimo cuarta de la LGSS al diversificar la acción protectora del RETA, profundizando la quiebra del principio de consideración conjunta de las situaciones objeto de cobertura y consolidando el modelo de colaboración privada de la gestión⁽¹⁷⁾.

5. Ventajas de la creación de un único organismo de gestión de la Seguridad Social

Planteada así la cuestión, la creación de un organismo único de gestión, fruto de la integración de los existentes, sólo reportaría indudables ventajas. Se recuperaría así la “tendencia a la unidad”, tan reiterada a lo largo de nuestra historia de Previsión y Seguridad Social y consagrada en la vieja (y vigente) Ley de Bases de 1963.

No se crea, sin embargo, que este objetivo está exento de dificultades. La primera de ellas surge al considerar las Entidades gestoras afectadas, fundamentalmente en lo que afecta al INEM; la segunda quedaría referida a los órganos implicados en la integración (no se olvide la expresión utilizada en el “Pacto”: integración orgánica).

Para nosotros, la integración del INEM no ofrece duda alguna, no obstante considerar se trata de una cuestión de oportunidad política⁽¹⁸⁾. Sin embargo, es evidente, que el INEM desprovisto de las funciones relacionadas con las llamadas “políticas activas”, progresiva-

LA SEGURIDAD SOCIAL
ADOLECE DE UNA SERIE
DE DISFUNCIONALIDADES,
SEGÚN EL “PACTO DE
TOLEDO”, QUE
JUSTIFICARÍAN LA
CREACIÓN DE UN
ÚNICO ORGANISMO
QUE, CON NATURALEZA
JURÍDICA DE ENTIDAD
GESTORA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL,
ENGLOBE LAS
COMPETENCIAS Y
FUNCIONES QUE HASTA
AHORA REALIZAN LAS
ENTIDADES EXISTENTES:
INSS, ISM, INEM,
IMERSO Y TESORERÍA

mente transferidas a las Comunidades Autónomas, es una Entidad que carecería de justificación como gestora exclusiva de las “prestaciones y subsidios por desempleo”, sobre todo teniendo en cuenta las múltiples relaciones que se producen entre la TGSS e INEM, INEM e INSS, e ISM e INEM⁽¹⁹⁾.

Sea o no el INEM una de las Entidades afectadas por la integración, ya hemos dicho que un organismo único de gestión sólo reportaría ventajas evidentes; veamos algunas de ellas:

a) Se produciría una importante reducción del gasto público, tanto en las estructuras de los servicios centrales⁽²⁰⁾ como, sobre todo, en los ámbitos provinciales⁽²¹⁾, propiciando una sensible reducción de costes de gestión y del déficit público (eliminación de numerosos ór-

41

⁽¹⁷⁾ Conforme a las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, LMFAOS-2003, Real Decreto Ley 2/2003, de 15 de abril y RD 1273/2003, de 10 de octubre. De acuerdo con la doctrina emanada del TC, la acción protectora del RETA no distingue entre riesgos comunes y profesionales (STC 268/1993 y 30/1995), no diferenciando entre el carácter común o profesional de los riesgos (STS u.d. 26 de enero de 1998, Aranzadi 1057).

⁽¹⁸⁾ En este punto, véase *El sistema de Seguridad Social español en el año 2000*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2000, pp. 111 a 112.

⁽¹⁹⁾ La posibilidad de que las prestaciones por desempleo sean gestionadas por el INSS, no es desconocida para el legislador español; así la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de PGE para 1993, contenía en su disposición adicional decimotercera un mandato al Gobierno para llevarla a cabo.

⁽²⁰⁾ Sin incluir al INEM, en la actualidad existen cuatro Direcciones Generales (INSS, ISM, IMERSO y TGSS) y 24 Subdirecciones Generales. Incluyéndolo, 5 y 33, respectivamente. *Informes Estadísticos Entidades gestoras año 1999*.

⁽²¹⁾ Incluyendo al INEM, y en las provincias donde funcione el ISM, son 3 y 4, respectivamente, las Direcciones Provinciales existentes (en total 181). *Informes Estadísticos Entidades gestoras año 1999*.

En el ámbito urbano y comarcal, las unidades dependientes de las Direcciones Provinciales son las siguientes: Administraciones de la TGSS: 228; Caiss del INSS: 426 (adaptadas 266, sin adaptar 160); Direcciones Locales y Oficinas Locales del ISM: 116 (94 y 22, respectivamente); Oficinas de Empleo del INEM: 699; en total, 1.469 unidades desconcentradas, salvo error de cuenta. *Informes Estadísticos Entidades gestoras año 1999*, y *Guía Laboral 2000*, para el INEM.

ganos directivos y estructuras administrativas duplicadas)⁽²²⁾.

b) Permitiría una mayor interrelación entre la capacidad de recaudación y la de gasto, posibilitando la aplicación de unos gastos de administración que relacionen, de una parte, gasto de funcionamiento en prestaciones económicas con el gasto total dedicado a estas atenciones sociales, así como de otra parte, los correspondientes a la gestión recaudatoria, financiera y patrimonial con la recaudación de recursos⁽²³⁾.

c) Reforzaría la eficacia gestora del Servicio público asistencial, situando en una única instancia común todos los instrumentos de información de uso generalizado (registros de afiliados y beneficiarios, documentos de cotización, medios informáticos, etc.), así como la tramitación de los procedimientos relacionados con "el reconocimiento del derecho" y los del "pago de las prestaciones",

que en la práctica producen tan importantes disfunciones⁽²⁴⁾.

d) Procuraría la *especialización máxima* en la gestión de la tarea encomendada, así como su *agilidad mayor*, notas ambas adecuadas a los caracteres distintivos del servicio público de Seguridad Social (carácter vital y de urgencias, complejidad asistencial, particularidad técnica...).

e) Evitaría los problemas de litisconsorcio activo o pasivo en los procesos judiciales, puesto que un único organismo sería responsable de todos los aspectos prestacionales y, consecuentemente sujeto de derechos y obligaciones respecto de los mismos.

f) Y en fin, facilitaría la concesión de niveles suficientes de *autarquía y autonomía* en su estricto cometido gestor, y de *participación social influyente* en el impulso y control de su funcionamiento.

6. La Agencia de la Seguridad Social: su encuadramiento en la Administración Institucional del Estado

Con fecha 9 de abril de 2001 el Gobierno suscribe con las Organizaciones Sociales Comisiones Obreras, Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, un Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, que se inscribe en el marco de las Recomendaciones del "Pacto de Toledo"⁽²⁵⁾, en cuyo apartado IX, después de poner de manifiesto que la actual estructura organizativa de la Seguridad Social "no responde adecuadamente a los nuevos planteamientos de la realidad actual", el Gobierno se compromete, previa consulta con las Organizaciones Sociales, en el plazo máximo de un año, a remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, con el propósito de lograr las siguientes finalidades:

a) Integrar orgánica y funcionalmente las funciones de afiliación y recaudación y de gestión de prestaciones.

b) La gestión y administración de la Seguridad Social debe llevarse a cabo "con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, además de descentralización funcional".

En los términos en los que está redactado el apartado IX del Acuerdo, constituye una novedad la integración de la gestión de prestaciones. De aceptarse una interpretación li-

⁽²²⁾ Los recursos humanos o materiales que constituyen el aparato administrativo de la Seguridad Social, o bien son insuficientes, o bien son inadecuados, o bien no están debidamente utilizados. Para hacer frente a estos problemas de administración, las medidas que hay que adoptar son, básicamente, como es lógico, medidas administrativas y solo secundariamente medidas normativas. MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ SAÑUDO, F. y DURÁN LÓPEZ, F.: "La racionalización de la gestión", en PEE, núms. 12 y 13, Madrid, 1982, p. 138.

⁽²³⁾ Recuérdese que la Orden de 14 de noviembre de 1995, establece los límites máximos de los gastos de administración de gestión correspondientes a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, sometidos a la tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁽²⁴⁾ Mientras que el reconocimiento del derecho a prestaciones es competencia del INSS o ISM, el pago corresponde a la TGSS.

⁽²⁵⁾ Concretamente la Recomendación 7 del Pacto. El Sindicato UGT no suscribió el Acuerdo, en palabras de CÁNDIDO MÉNDEZ, por las "muchas ambigüedades que contiene", y por discrepar con algunos puntos del Pacto, "como el largo período de 12 años que se da al Estado para que asuma la financiación del complemento a mínimos y que no se haya dado una solución a los trabajadores despedidos con 55 años" (ABC, jueves 5 de abril de 2001, p. 47).

teral, todas las prestaciones económicas incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social (art. 38 LGSS), en sus niveles o modalidades contributivas y no contributivas, habrían de ser gestionados por la Agencia.

Una interpretación lógica, en cambio, debe hacer pensar que sólo las prestaciones económicas cuya gestión no está transferida a las Comunidades Autónomas quedan atribuidas al nuevo Órgano. Desde éste punto de vista, la Agencia gestionaría las prestaciones y subsidios por desempleo.

El apartado IX enumera, además, una serie de principios que deben informar la gestión y administración de la Seguridad Social, lo cual aparte de no constituir ninguna novedad, pues son los mismos consignados en la reforma de 1978⁽²⁶⁾, representa un anacronismo, al estar enumerados y ampliamente superados por el art. 3 de la LOFAGE, aplicables a la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos (art. 44 LOFAGE). En todo caso, si debe advertirse la importante omisión de los principios informantes del sistema español de Seguridad Social: la “solidaridad financiera” y la “unidad de caja”, inspiradores de la creación de la TGSS, como “caja única”; en cambio, constituye un acierto técnico añadir al principio de la “descentralización”, la expresión funcional, típica y característica de los organismos autónomos. Ello viene a significar que la Agencia va a quedar encuadrada en la estructura organizativa de la Administración institucional, y más concretamente, en la de los Organismos públicos⁽²⁷⁾.

ENTRE LAS VENTAJAS DE LA CREACIÓN DE UN ÚNICO ORGANISMO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL FIGURARÍA LA “ESPECIALIZACIÓN MÁXIMA” EN LA GESTIÓN DE LA TAREA ENCOMENDADA ASÍ COMO SU “AGILIDAD MAYOR”, NOTAS AMBAS ADECUADAS A LOS CARACTERES DISTINTIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

Con todo, creemos que el Acuerdo en el apartado que comentamos se queda corto, al menos en la mera enumeración de las finalidades y objetivos perseguidos, tanto en materia de organización, funcionamiento y procedimientos de actuación, como en política de recursos humanos.

En la regulación del nuevo

organismo, el legislador deberá afrontar varios problemas: denominación, creación o refundición, identificación conceptual (nacional, española o estatal), naturaleza jurídica, plan inicial de actuación, personal de la Agencia, desempleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, etcétera⁽²⁸⁾.

Llama la atención, en cambio, que la Comisión para la valoración de los resultados del “Pacto de Toledo” (Madrid, octubre 2003, p. 76) haya suavizado el compromiso adquirido por el Gobierno con parte de los interlocutores sociales al decir que “es preciso seguir adoptando medidas dirigidas a la mejora de la gestión profundizando en las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información, de cara a conseguir una gestión de *carácter integral* del sistema de la Seguridad Social” (Conclusión 7)⁽²⁹⁾ y más adelante lo lentifique al reafirmarse “en la idea de seguir potenciando la eficacia gestora del sistema a través de la *mayor integración orgánica* sin perjuicio de la *delimitación competencial constitucional y estatutariamente definida*” (Conclusión 8), aspecto éste último cuyo estudio daría para una voluminosa monografía. ●

⁽²⁶⁾ Art. 1.1 RD-L 36/1978, de 16 de noviembre.

⁽²⁷⁾ Sobre la descentralización funcional, GARRIDO FALLA, F.: *Administración Indirecta del Estado y Descentralización funcional*, Madrid, 1950. Del mismo autor, *La Administración Institucional en la España de los 70*, Volumen II, Madrid, 1974 y *Origen y Evolución de las Entidades instrumentales de las Administraciones Públicas*, en Libro homenaje a CLAVERO ARÉVALO, Tomo I, Madrid, 1994, pp. 27 a 45.

⁽²⁸⁾ Todos ellos son objeto de consideración en mi obra *La gestión de la Seguridad Social en España*, CES, Madrid 2003.

⁽²⁹⁾ No se olvide que en la actual estructura organizativa y administradora de la Seguridad Social, resultó decisivo el llamado Plan Integral de Modernización de la Gestión de la Seguridad Social, aprobado por el Consejo General del INSS y de la TGSS el día 9 de julio de 1992, a instancias de la entonces, Secretaría General de la Seguridad Social.

EL FUTURO DEL MUNDO, COMPROMISO DE TODOS

44

Manos Unidas

El presente y el futuro del mundo se está construyendo bajo el signo de la *globalización*. En Manos Unidas, a lo largo de los próximos tres años, bajo el lema *Hagamos del mundo la tierra de todos*, vamos a trabajar en el contexto de este *macro signo de los tiempos*.

La globalización, que a todos nos suena tan familiar y tan desconocida, es la expresión de algo profundo e importante que está aconteciendo en la etapa actual de la humanidad. Es un fenómeno que interpela e inquieta, que presenta nuevos desafíos y exige nuevas respuestas; es la manera cómo Dios nos habla hoy sobre lo que estamos haciendo con la Tierra de todos, sobre cómo estamos cumpliendo con el deber de cuidar, en el presente y en el futuro, a toda la familia humana. Palabras como *mundialización*, *aldea global*, *nuevo orden planetario*... aparecen a menudo en los medios de comunicación y son objeto de debate entre estudiosos, grupos políticos, religiosos y sociales. Hay que conocer este fenómeno, aprender a analizarlo y a interpretarlo para imprimirle el sentido verdadero, el que aprovecha al desarrollo humano, integral, solidario y sostenible del hombre.

¿Qué es la globalización y por qué nos interesa?

¿A qué llamamos globalización?

El término *globalización* se refiere a un fenómeno mundial que no es nuevo. Desde los años sesenta, se viene tomando conciencia del extraordinario aumento del intercambio de productos, ideas y poblaciones, con la consiguiente multiplicación de las relaciones entre los individuos, las familias, las organizaciones y las naciones. A la vez, se ha acentuado la interdependencia entre las economías nacionales y los pueblos (*Pacem in Terris*, 130). "Hoy quizá más que antes, los hombres se dan cuenta de tener un destino común que construir juntos si se quiere evitar la catástrofe para todos" (Juan Pablo II, *Sollicitudo rei socialis*, 26). La interdependencia es el otro nombre de la globalización.

Este fenómeno, que se acentuó a partir de la caída del muro de Berlín (1989) y tiene un contenido casi exclusivamente económico, se presenta como un desafío portador de ambigüedades y riesgos para la huma-

nidad, sobre todo para los más pobres. Juan Pablo II lo reflexiona de esta manera: *"Si la globalización se rige por las meras leyes del mercado aplicadas según las conveniencias de los poderosos, lleva a consecuencias negativas. Tales son, por ejemplo, la atribución de un valor absoluto a la economía, el desempleo, la disminución y el deterioro de ciertos servicios públicos, la destrucción del ambiente y de la naturaleza, el aumento de las diferencias entre ricos y pobres, y la competencia injusta que coloca a las naciones pobres en una situación de inferioridad cada vez más acentuada"*. Por eso, hay que hacer un discernimiento para reconocer los valores positivos que comporta, los mecanismos perversos y los efectos negativos que genera. Su resultado dependerá de las decisiones que tomemos hoy. ¿Es cierto que vivimos un nuevo orden global? ¿Quién gobierna este fenómeno de dimensión mundial? ¿Cuáles son los valores dominantes? ¿Qué podemos hacer por el futuro del mundo en este contexto? Si resulta posible globalizar la conciencia y la lucha contra el terrorismo internacional, *¿es posible globalizar la solidaridad con los más desfavorecidos, la lucha contra el hambre y la enfermedad, contra la explotación y la injusticia social?*

La actual situación del mundo y el rumbo que rige el devenir de la globalización obligan a pensar que, más importante que sacralizar o condenar, es gobernar y humanizar este instrumento de una economía global. Y esto se puede hacer desde la *óptica chata* de la mirada mercantil global dominante, que contempla el mundo sólo como un mercado global único; o desde la *mística de los ojos abiertos*, que mira el planeta con un renovado espíritu de solidaridad, compromiso y cooperación como la casa común o la *tierra de todos*.

El futuro del mundo...

Se están sintiendo con toda su crudeza en los países pobres los peores efectos de la globalización, mientras los países ricos se reparten los beneficios más importantes. Los informes sobre la situación del mundo actual (PNUD, UNICEF, OMS, FAO, UNESCO...) no hablan de un mundo que se globaliza en la prosperidad y el bienestar, sino de dos mundos dentro de uno. Del primero forman parte los dos tercios de la humanidad globalizados en los muchos rostros de la pobreza; en el segundo, está el tercio restante que vive en la abundancia y el derroche.

Hoy la realidad más globalizada es la pobreza de las personas enfermas por falta de agua potable; de los niños malnutridos, abandonados a la suerte de la calle en las grandes urbes, o explotados laboral y sexualmente; la pobreza de los campesinos expoliados de sus tierras, de los refugiados, los desplazados y los emigrados; la pobreza de los excluidos por el analfabetismo y la falta de un trabajo digno; la pobreza de la marginación, explotación y violación de los derechos

humanos de las mujeres; la pobreza de los enfermos de SIDA, etc. Sería larga la lista de los muchos rostros de la pobreza globalizada.

Actualmente, las importantes migraciones del Sur hacia el Norte se explican dentro de esta dinámica de empobrecimiento, prueba de que en sus países la vida se ha vuelto imposible, en los niveles mínimos de supervivencia, así como de la atracción que ejerce el sistema de vida del Norte. Mientras el capital viaja hacia el Sur, los habitantes del Sur arriesgan sus vidas por viajar hacia el Norte. ¿Paradojas de la globalización? ¿Qué buscan unos y otros? Los capitales buscan en el Sur mano de obra barata, leyes poco exigentes en relación a contaminación, sobreexplotación

de recursos naturales, administraciones tolerantes...

ESTE FENÓMENO SE PRESENTA COMO UN DESAFÍO PORTADOR DE AMBIGÜEDADES Y RIESGOS PARA LA HUMANIDAD

En Manos Unidas, como organización católica que trabaja por el desarrollo del Tercer Mundo, pensamos que la globalización, en la medida en que suponga oportunidades más abundantes para todo y

para todos, será un *fenómeno positivo de mundialización* de más prosperidad y bienestar humano, cultural, sanitario y económico para todos los pueblos. El problema es la globalización que se hace sólo para algunos a costa de casi todos. Compartimos la afirmación: *"La globalización en sí no es ni buena ni mala, bueno es participar en ella, lo malo es no poder hacerlo"* (Juan Pablo II).

En Manos Unidas, como venimos haciendo desde hace más de cuarenta y tres años, trabajamos por *otra globalización*, la de la *solidaridad*, que asegure a los más pobres oportunidades de vida digna. Nos lo exige el *respeto a la dignidad humana y la fe en la igual dignidad de todos los miembros de la familia humana*. *Un mundo global es sustancialmente un mundo solidario* (Juan Pablo II). La fe cristiana inspira respuestas diferentes a cada creyente y a cada comunidad que, con libertad, responsabilidad y participación intervienen en la transformación del mundo según el principio de *subsidiariedad*.

Compromiso de todos

Tenemos la tendencia a centrar nuestros problemas en aquello que afecta de manera inmediata y directa a nuestra vida: la familia, los amigos, el trabajo... Sabemos que los problemas grandes, y el mundo los tiene, exigen soluciones a largo plazo y los problemas globales exigen soluciones globales. Ante estos desafíos,

un freno al compromiso individual es el convencimiento de que *no pasa nada*, nunca pasa nada... Porque nuestra configuración del mundo desarrollado nos lleva fácilmente a pensar que siempre tendremos una barra de pan, un vaso de agua, un lugar para vivir y unos litros de gasolina en el coche...

La actual globalización se fundamenta en la economía de libre mercado en la que se asienta nuestra acomodada sociedad, que se basa en el crecimiento económico desaforado e imparable. Nuestras fábricas no pueden parar de producir bienes de consumo, porque si lo hicieran el paro aumentaría, crecería la inflación, subiría el precio del dinero, se incrementaría el malestar social, quebrarían las empresas y sería una catástrofe...

Y, sin embargo, el crecimiento tiene un límite necesario. No podemos crecer indefinidamente. Si los países desarrollados no controlamos un mundo que crece indiscriminadamente, la Naturaleza nos va a pasar una factura que no podremos pagar. Es necesario despertar las conciencias, para *recuperar la conciencia de la realidad del mundo*.

Nuestra conciencia del mundo es cada día más dependiente de las nuevas tecnologías de la comunicación (NTIC) debido a la enorme cantidad de información que nos hacen llegar con rapidez. Es complicado moverse en este panorama, pero es necesario aprender a hacerlo. Y para ello debemos utilizar con eficacia *nuestras armas*: la razón, el espíritu crítico y, desde luego, los sentimientos. Usando de forma adecuada estas *herramientas de trabajo*, lograremos separar la paja del trigo y extraer conclusiones útiles para orientar nuestro trabajo individual y colectivo. El *voluntario* es la persona crítica y sensible que reconoce que el mundo no termina en los confines de su casa o de su puesto de trabajo, y que hay algo más, sobre todo muchas otras personas que apenas alcanzan los niveles mínimos de subsistencia, y cree que puede contribuir a paliar y a superar estas situaciones degradantes de la dignidad humana, a través de la organización en la cual ejerce su servicio de buen samaritano.

Ciudadanos comprometidos con los desafíos de la globalización

¿Quién gobierna, orienta e influye en el porvenir de este mundo que tendría que ser provechoso para todos los habitantes del planeta? Los gobiernos se muestran unas veces incapaces y otras incompetentes, el mercado tiene sus propios intereses, unos son legítimos, otros son muy cuestionables. El protagonismo de los ciudadanos es imprescindible.

La afirmación *el futuro del mundo, compromiso de*

todos puede sonar a tópico ingenuo, incluso demagógico. Pensemos, sin embargo, que no nos referimos a una responsabilidad comparada, la del ciudadano de a pie y la del presidente del país más poderoso de la tierra, o la del presidente de nuestro país... El compromiso con el mundo es gradual, escalable, cada cual el suyo, pero nadie tiene el derecho de sentirse ajeno al drama que el Planeta está viviendo.

Frente al cada vez más acusado raquitismo de los agentes políticos y de la sociedad civil, se agiganta el poder de los agentes económicos y financieros. Ante esto tienen que responder los ciudadanos individualmente y asociados, pero siempre organizados. Es tarea urgente *formar ciudadanos comprometidos con los desafíos de la globalización*, formar personas para un nuevo concepto de ciudadanía local, regional, nacional, europea, mundial.

Hay que hacer frente a la influencia y al poder creciente de los factores y agentes económicos que tienden a convertir al ciudadano en un mero cliente, cuando se pone al mercado en el corazón de la globalización. *"Los beneficios innegables que el progreso*

debería ofrecer a amplios sectores de la humanidad quedan opacados, e incluso negados, cuando por situar al mercado en el corazón del desarrollo, se convierte en una máquina ciega que institucionaliza la desigualdad y la exclusión, destruye a su paso los recursos naturales y elimina progresivamente

las diferencias locales y temporales significativas del ámbito cultural" (Declaración de Monterrey 2002).

Crear en la centralidad de la persona en la sociedad y en las capacidades de buscar el bien, la verdad y la belleza que le son inherentes, exige el respeto a bienes que no se compran ni se venden, que no pueden estar sometidos a la ley de la oferta y la demanda, *como la vida. Vida que el ser humano debe desarrollar plenamente, en toda su integridad, en un medio ambiente sano, participando activamente en la construcción del patrimonio común de la humanidad.*

El futuro de las sociedades del Tercer Mundo está unido a la *cultura del ciudadano*: los pobres deben asumir un modelo propio de desarrollo y ejercer de protagonistas en la construcción de su sociedad. La educación es el factor decisivo para la capacitación y el desarrollo del capital humano en orden a asumir ese protagonismo social. Las mujeres deben ser el primer objetivo ante el desafío de crear un tejido social asociativo. ●

MIENTRAS QUE EL CAPITAL
VIAJA HACIA EL SUR, LOS
HABITANTES DEL SUR
ARRIESGAN SUS VIDAS
POR VIAJAR HACIA EL
NORTE

DOCUMENTOS

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

En este número en el que, como homenaje al centenario del Instituto de Reformas Sociales, se ha hecho un repaso histórico de la Administración de la Seguridad Social, se recoge en esta sección el Real Decreto que dio forma al Instituto, junto con los antecedentes que desembocaron en su constitución y se ofrece, también, la posibilidad de consultar el último proyecto de reforma de las instituciones que gestionan la Seguridad Social, elaborado de acuerdo con las recomendaciones del “Pacto de Toledo”. Se trata del *Borrador del Proyecto de Ley creadora de la Agencia Nacional de la Seguridad Social*, de 26 de febrero de 2003, del que se reproducen en estas páginas la exposición de motivos y se facilita la consulta del texto articulado en la página web de la revista: www.foross.org

47

ANTECEDENTES

No es nueva en España la idea de crear un Centro para el estudio de los problemas sociales: ya en 1855, el Ministro de Fomento D. Francisco Luxán y el Presidente del Congreso D. Pascual Madoz, trataron de constituir, bajo la dirección del último. Una Comisión encargada de “reconocer y apreciar en su justo valor las causas de las dificultades suscitadas entre los fabricantes y los trabajadores de nuestras provincias manufactureras, y proponer al Gobierno los medios más oportunos de terminarlas felizmente”. Estos propósitos no llegaron a concretarse ni siquiera en forma de proyecto de ley.

Muy posteriormente el Ministro de la Gobernación Sr. Moret, por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, creó una Comisión para el estudio “de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo”.

Esta Comisión organizó, en uso de

las facultades que el art. 5º del citado Real Decreto le confería, las Comisiones provinciales y locales, y llevó a cabo, entre otros trabajos, una amplia información, publicada en 1889, sobre el estado de las clases obreras en España, a tenor del Cuestionario dictado por Real Decreto en 28 de mayo de 1884.

Por Real Decreto de 13 de marzo de 1890 se reorganizó la Comisión, facultándola para dirigir consultas, a las personas que creyera conveniente, acerca de las materias cuyo examen le estaba confiado.

Además de esta Comisión se han creado otros Centros, cuyo objetivo tiene con el de aquella ciertas analogías. Tales son: el Servicio especial de Estadística del Trabajo, organizado por Real Decreto de 9 de agosto de 1884 en el Ministerio de la Gobernación, y la Sección de Industria y Comercio, establecida en el Ministerio de Obras Públicas por Real Decreto de 7 de septiembre de 1902, cuyo carácter, obra y organización se determinan en la Reales Órdenes de 2 y 13 de octubre del mismo año.

En 11 de abril de 1902 se presentó a las Cortes un proyecto de ley por el Ministro de Agricultura, Sr. Canalejas, estableciendo un Instituto del Trabajo en el Ministerio de su cargo. Este proyecto fue aprobado con algunas modificaciones por el Congreso, y pasó al Senado, donde lo sostuvo el Sr. Salvador, Ministro a la sazón, quedando por fin pendiente de votación definitiva.

Por último, el 23 de abril de 1903 se creó por Real Decreto el Instituto de Reformas Sociales, y en 15 de agosto del mismo año, también por Real Decreto, se dictó su Reglamento.

REAL DECRETO DE CREACIÓN

Artículo 1º. Se establece un Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de la Gobernación, que estará encargado de preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social

y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras.

Artículo 2º. El Instituto se compondrá de 30 individuos, 18 de libre elección del Gobierno; de los 12 restantes serán elegidos, en la forma que preceptúa el Reglamento, seis por el elemento patronal y seis por la clase obrera, ambos en la proporción de dos representantes de la gran industria, dos de la pequeña industria y dos de la clase agrícola.

Artículo 3º. Se dividirá el Instituto en tres Secciones, afectas respectivamente: al Ministerio de la Gobernación, para los asuntos relacionados con la policía y el orden público; al de Gracia y Justicia, para aquéllos de carácter esencialmente jurídico; y, por último, al Ministerio de Agricultura, si se trata de funciones de Administración pública concernientes a las relaciones económico-sociales.

Formará parte de las dos primeras Secciones el Subsecretario del respectivo Ministerio, y de la tercera el Director General de Agricultura.

Artículo 4º. Se procederá al inmediato nombramiento por Real Decreto de los 18 Vocales de libre disposición del Gobierno y del Presidente del Instituto.

Artículo 5º. Dichos individuos nombrados constituirán una Comisión encargada de formular un proyecto de reglamento orgánico del Instituto de Reformas Sociales, preparando sus trabajos una ponencia compuesta del Presidente, de tres Vocales, propuestos respectivamente a dicho efecto por los Ministerios de la Gobernación, Gracia y Justicia y Agricultura, y de uno elegido por la Comisión.

Artículo 6º. La Comisión expresada se constituirá dentro de los cinco días siguientes a la publicación en la *Gaceta de Madrid* de los correspondientes nombramientos, y en el plazo de un mes elevará al Gobierno un proyecto de reglamento que, entre otras materias, comprenda las siguientes:

- Competencias del Instituto y se relación con los demás Centros oficiales.

- Procedimiento electoral para completar y renovar su personal con la re-

presentación de las clases de patronos y de obreros.

- Organización de sus trabajos:

- 1º. En las funciones de carácter consultivo. Sesiones generales y de Secciones.

- 2º. En las propias de la Administración activa. Consejo de Dirección. Comisiones. Delegados.

- Régimen económico.- Reglas para la conveniente inversión de la asignación que se conceda al Instituto, previa la tramitación preceptuada por la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública.

Artículo 7º. Habiendo quedado terminada la misión de la Comisión de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Instituto se hará cargo de la documentación y libros que a aquélla pertenezcan.

Dado en Palacio a veintitrés de abril de mil novecientos tres. —Alfonso— El Presidente del Consejo de Ministros, Francisco Silvela.

PERSONAL

Presidente

D. Gumersindo de Azcárate

Vocales nombrados por Real Decreto

D. Segismundo Moret
D. Pedro José Moreno Rodríguez
D. Fermín Hernández Iglesias
D. Emilio Sánchez Pastor
D. Vicente Santamaría de Paredes
D. José Maluquer y Salvador
D. José Echegaray
D. Rafael Conde y Luque
D. José María Manresa y Navarro
D. Francisco Javier Ugarte
D. Raimundo F. Villaverde
D. Melquíades Álvarez
D. Rogelio Inchaurrendieta
D. Rafael Salinas
D. José M. Piernas y Hurtado
Sr. Conde de San Bernardo

Vocales natos

Sr. Subsecretario de Gobernación
Sr. Subsecretario de Gracia y Justicia
Sr. Director General de Agricultura

Representación obrera

D. Matías Gómez Latorre

D. Francisco Mora Méndez
D. Francisco Largo Caballero
D. Cipriano Rubio Díaz
D. Rafael García Ormaechea
D. Ramón Serrano

Representación patronal

D. Eduardo Dato
D. Pablo Ruiz de Velasco
Sr. Marqués de Comillas

SUPLENTE

Representación obrera

D. José Maeso
D. Tomás Álvarez Angulo
D. Miguel Cano Montoro
D. Santiago Pérez Infante
D. Francisco Gallego Perdiguerro
D. Mariano García Cortés

Representación patronal

D. José Zulueta
D. Alberto Rusiñol
D. Gabriel Boada
Sr. Marqués de Camps

Consejo de Dirección

Presidente: El del Instituto

Vicepresidente: D. Vicente Santamaría de Paredes

Vocales:

D. Fermín Hernández Iglesias
D. Rogelio Inchaurrendieta
D. Rafael Salinas
D. Matías Gómez Latorre
D. Francisco Largo Caballero

Secretario.—El Secretario General

SECCIONES CORPORATIVAS

De Policía y Orden Público

Presidente: Sr. Moret

Vocales: Sres. Ugarte, Echegaray, Salinas, Conde de San Bernardo, Sánchez Pastor, Inchaurrendieta, Subsecretario de Gobernación

Secretario.—Sr. Maluquer

Jurídica

Presidente: Sr. Villaverde

Vocales: Sres. Azcárate, Piernas, Moreno Rodríguez, Manresa, Hernández Iglesias, Santamaría, Conde y Luque y Subsecretario de Gracia y Justicia

Secretario.—Sr. Álvarez

De Relaciones Económico-Sociales

Presidente: Sr. Dato

Vocales: Sres. Gómez Latorre, Mora,

Serrano, Largo Caballero, Rubio, Ruiz de Velasco, Marqués de Comillas y Director General de Agricultura

Secretario.—Sr. García Ormaechea

SECRETARIA GENERAL

Secretario General:

D. Julio Puyol Alonso

Auxiliares:

D. Antonio de Torres Chacón

D. Álvaro López Núñez
D. Salvador Crespo y López de Arce

Sección Primera (Bibliografía y Legislación)

Jefe: D. Adolfo G. Posada

Auxiliares:

D. Juan Uña y Sarthou
D. Julián Juderías
D. José María Navarro de Palencia

Sección Segunda (Inspección)

Jefe: D. José Marvá

Auxiliares:

D. Julio Rodríguez Mourelo
D. Rafael Bautista Sanz
D. José Úbeda Correal
D. Adolfo Bonilla y San Martín

Sección Tercera (Estadística)

Jefe: D. Adolfo A. Buylla

Auxiliares:

D. Ricardo Revenga Alzamora
D. Eulogio Díaz Fernández
D. Luis Pereira y Eleta
D. Constancio Bernaldo de Quirós

BORRADOR DEL PROYECTO DE LEY CREADORA DE LA AGENCIA NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

49

(Madrid, 26 de febrero de 2003)

Exposición de motivos

1.

La evolución institucional de los entes gestores de nuestro Sistema de Protección Social ha seguido un curso paralelo y en buena medida similar al de la regulación de las distintas técnicas específicas de protección frente a los riesgos sociales y frente a las situaciones de necesidad que los Regímenes de Protección Social han venido otorgando hasta sus actuales niveles en el Sistema de la Seguridad Social, en un constante proceso de perfeccionamiento y racionalización todavía inacabado.

En la originaria regulación del seguro de accidentes de trabajo por la centenaria Ley de 30 de enero de 1900 así como de los primeros seguros sociales, las instituciones gestoras adoptaron las técnicas jurídico-privadas del seguro en favor de terceros. La Ley de

27 de febrero de 1908 creadora del Instituto Nacional de Previsión, le atribuyó inicialmente la función de gestionar los regímenes de libertad subsidiada, encomendándosele después la gestión directa del retiro obrero instituido por Decreto de 11 de marzo de 1919. Sucesivas Leyes fueron implantando los distintos seguros sociales obligatorios, unos generales gestionados por dicho Instituto y otros de prestaciones complementarias de base profesional para cuya gestión y administración se establecen y organizan las Mutualidades Laborales.

Mas la publicación del asegurador frente a los riesgos sociales, como consecuencia del carácter estatal y obligatorio de los Regímenes de Seguros Sociales, no conlleva la exclusividad de su gestión pública sino que la misma fue compartida con la simultánea colaboración de aseguradores privados.

El tránsito al Sistema de Seguridad Social operado a partir de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de

diciembre de 1963 conllevó la reducción de la anterior gestión múltiple, fragmentaria y con frecuencia concurrente ante la misma situación de necesidad. Así, de acuerdo con la base decimoséptima, el artículo 194 del Texto Articulado I de 21 de abril de 1966 supuso un paso importante para la racionalización de la gestión de la misma en un doble sentido.

Por una parte, los numerosos entes gestores de los anteriores seguros sociales pasaron a integrarse en dos grupos homogéneos de Entidades Gestoras de la Seguridad Social desde el 1 de enero de 1967: el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, cuya complementariedad protectora y gestora fue sustituida en esa primera Ley de la Seguridad Social por la atribución de funciones de protección y gestión primarias y exclusivas, frente a las competencias también exclusivas del INP; Por otra parte, aquel Texto Articulado I de 21 de abril de 1966 sanciona la prohibición del ánimo de lucro en la gestión de la Seguridad So-

cial, lo que conllevó a la desaparición de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social de compañías de seguros y otras entidades privadas, quedando reducida la colaboración, sin ánimo de lucro en todo caso, a las entonces denominadas Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, en materia de riesgos profesionales, y a los empresarios colaboradores voluntarios, en materia de asistencia sanitaria y de prestaciones económicas de incapacidad temporal.

La multiplicidad y disparidad de entes gestores exigían nuevos principios de gestión y nuevos entes gestores, lo que se llevó a cabo por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, que estableció como principios básicas de la reforma de la gestión los de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, además de los de descentralización funcional control y vigilancia estatal de la gestión así como de solidaridad financiera, caja única y unidad patrimonial para todo el Sistema de Seguridad Social.

En función del principio de simplificación, dicho Real Decreto-Ley declaró extinguidas las anteriores Entidades Gestoras básicas: el Instituto Nacional de Previsión, las Mutualidades Laborales y el Servicio del Mutualismo Laboral, así como las Cajas, Fondos y Servicios Comunes adscritos a aquéllos.

En aras de los principios de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, aquel Real Decreto-Ley creó las nuevas Entidades Gestoras: el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, al tiempo que se mantienen tanto el anterior Instituto Social de la Marina y el Servicio Común de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la que se dota de personalidad jurídica y a través de la cual el Estado instrumenta los principios de unidad patrimonial, solidaridad financiera y caja única del Sistema de Seguridad Social, como los anteriores colaboradores en la gestión, las todavía llamadas Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, las Asociaciones,

Fundaciones y Empresas colaboradoras voluntarias.

La vigente Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, recoge y regula la gestión de la Seguridad Social en el Capítulo VII de su Título I. Aunque en ella y en otros textos legales, como la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, se llegó a hablar de la "Administración de la Seguridad Social" para referirse al conjunto de entes gestores de nuestro Sistema de Seguridad Social —sin embargo, aquella no constituyó una especial categoría entre las diferentes Administraciones Públicas del Estado sino que, con todas las singularidades necesarias—, los entes gestores de la Seguridad Social siguen perteneciendo a la categoría de Administración Institucional.

El proceso evolutivo expuesto ha de culminar en una mayor profundización en los principios sancionados por el referido Real Decreto-Ley 36/1978, así como por los artículos 57, 63 y 80 de la vigente Ley General de la Seguridad Social y 3, 4, 41 y siguientes y disposición adicional sexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, para llevar a la práctica el contenido de la Recomendación 7.^a del "Pacto de Toledo" mediante la constitución de una Agencia de la Seguridad Social que logre la integración orgánica y funcional de las funciones de afiliación y recaudación y de gestión de prestaciones, como recoge expresamente el apartado IX del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social, de 9 de abril de 2001, finalidad a la que pretende dar respuesta actualizada la presente Ley mediante la creación de la Agencia Nacional de la Seguridad Social.

2.

Los distintos Entes Gestores de los seguros sociales obligatorios revistieron diversas formas jurídicas públicas, como Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones y Mutualidades de Protección Social, destacando, por un lado, el Instituto Nacional de Previsión, con las diversas Cajas, Fondos y

Mutualidades que administraba pero sujeto a una constante polarización hacia una institución de instituciones, y, por otro lado, las Mutualidades Laborales gestoras de los seguros sociales complementarios de base profesional pero que, en su aspecto organizativo, estuvieron sujetas a un permanente proceso de convergencia hacia el Servicio del Mutualismo Laboral. Sin embargo, dichos gestores públicos compartían su función con otros entes gestores o colaboradores de naturaleza puramente privada, como las compañías mercantiles de seguros, igualatorios médicos, sociedades de seguros mutuos de empresarios, cajas de empresa, empresas autoaseguradoras, etc.

La Ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966, en su artículo 39.1, atribuyó al Instituto Nacional de Previsión y a las demás entidades gestoras de estructura análoga la naturaleza de "Entidades de Derecho Público, instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social", expresamente excluidas de la aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas y, en su artículo 39.2, configuró a las Mutualidades Laborales como "Corporaciones de interés público integradas por empresarios y trabajadores e instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social". Mas la doctrina mayoritaria concreta más y, en función de sus peculiaridades organizativas, configura a ambos como un "híbrido" de fundación y corporación.

El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, y la Ley de 20 de junio de 1994 no fueron especialmente clarificadores en cuanto a la naturaleza jurídica de las nuevas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que los mismos establecen o recogen, y los distintos intentos de configurar una especial Administración unitaria de la Seguridad Social no han tenido continuidad.

Al contrario, la cuestión de la naturaleza jurídica de los entes gestores de nuestro Sistema de Seguridad Social tampoco ha sido resuelta por la citada Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuya disposición adicional sexta se limita a aplicarles las previsiones de esa Ley relativas a los Organismos

mos Autónomos, pero con salvedades específicas en lo que se refiere a régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable así como en lo relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, sin más definición conceptual. Esta misma posición institucional sigue la presente Ley, que impulsa aún más las especificidades de su régimen jurídico para facilitar la armonización con la actual regulación del artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, sobre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por entender que no es misión de las Leyes fijar la naturaleza de las instituciones que regulan sino establecer su régimen jurídico.

3.

De acuerdo con esta configuración legal y para conseguir aquellos objetivos y la plasmación de aquellos principios gestores, la presente Ley adopta importantes previsiones normativas en su articulado.

Su Capítulo I crea la Agencia Nacional de la Seguridad Social con el carácter de Entidad Gestora sin más especificaciones, determina sus fines y principios generales y define su régimen jurídico general y las especialidades del mismo en relación con la regulación común de los artículos 41 y siguientes de la reiterada Ley 6/1997, de 14 de abril, al tiempo que define el ámbito de aplicación de la misma.

Su Capítulo II sienta los principios básicos de la organización de la Agencia mediante el mantenimiento de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión de la Agencia, la indicación de sus órganos rectores y la referencia genérica a los órganos directivos y consultivos de la misma que regule el Estatuto de la Agencia, así como a la colaboración con la Agencia por parte de Mutuas y Empresas como de Unidades especializadas de represión contra el fraude y con las diferentes Administraciones estatales, nacionales o extranjeras.

Su Capítulo III contiene tanto una determinación genérica de las funciones gestoras de la Agencia, concentrando en ella las atribuidas a los actuales Entes Gestores conforme al principio de unificación plena en la gestión de la Seguridad Social, como las peculiaridades básicas de su régimen jurídico.

Su Capítulo IV, siguiendo los precedentes de las actuales Entidades Gestoras, sanciona el derecho de reserva de nombre de la Agencia y las exenciones tributarias, así como el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El último de sus Capítulos, el V, regula la asunción por la Agencia del régimen sustantivo y procedimental de la actuación de los actuales Entes Gestores y Servicios Comunes contenido en la Ley General de la Seguridad Social y demás disposiciones de aplicación y desarrollo.

Por otra parte, se adecua el sistema

de recursos administrativos y reclamaciones previas a la respectiva regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, de 7 de abril de 1995, previendo que de las pretensiones sobre las relaciones jurídicas instrumentales conozcan los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, incluidas, por tanto, las relaciones jurídicas de la inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en el Sistema de Seguridad Social.

La Ley contiene, además, con el carácter de disposiciones adicionales, previsiones normativas sobre exclusión de los regímenes de funcionarios públicos de su ámbito de aplicación; organismos que se declaran extinguidos y reasignación de funciones de otros no extinguidos; adscripción de Cuerpos y funcionarios a la Agencia e integración del personal funcionario y laboral de la misma, además de regular el proceso sucesorio entre las antiguas Entidades Gestoras y Servicios Comunes y la Agencia, cuya constitución efectiva se efectuará cuando lo acuerde el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. También se da, coherentemente, nueva redacción a la disposición adicional sexta de la reiterada Ley 6/1997 de 14 de abril.

Finalmente, se contienen las previsiones transitorias, derogatoria y final necesarias para la entrada en vigor y en funcionamiento de la Ley creadora de la Agencia Nacional de la Seguridad Social. ●

ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

52

SENTENCIA DE 10 DE JUNIO DE 2003, DE LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO. INTERESES DEL ARTÍCULO 921 DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL DE 1881 (ARTÍCULO 576 DE LA VIGENTE), EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA, SON DEBIDOS POR EL INSS A PARTIR DE LOS 3 MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO EN LA QUE LA OBLIGACIÓN DINERARIA SE IMPUSO. REITERA DOCTRINA.

El artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 13 de septiembre (reproducido en el artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), dispone que:

“Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de

abonarle el interés señalado en el artículo 36 párrafo 2º de esta Ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación”.

Al no especificar dicho precepto si la resolución judicial que se cita ha de ser la que ha adquirido firmeza, tras los posibles recursos que se hubieran podido plantear, o la dictada en primer grado, se ha producido controversia sobre el “dies a quo” del devengo de intereses.

A este respecto, así como el artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de 1981, y hoy el artículo 576 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, así como el artículo 106.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, precisan que los intereses se deben desde la fecha de la notificación de la Sentencia dictada en única o primera instancia, la Ley de Procedimiento Laboral, en su libro IV, “de la Ejecución de las Sentencias”, no contiene una regulación concreta en este aspecto.

Ello dio lugar a que administrativamente se calculasen los intereses reclamados por los interesados tomando como fecha inicial de devengo la de la resolución judicial que había adquirido firmeza.

No obstante, ante la reiterada doctrina del Tribunal Supremo, recogida en la Sentencia de 10 de junio de 2003, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha asumido el contenido en dicha doctrina.

Se reproducen los fundamentos de derecho segundo a quinto de la citada Sentencia:

SEGUNDO.—La cuestión jurídica suscitada estriba en decidir si los intereses a los que se refería el art. 921 de la LECv del año 1881 en su párrafo cuarto (hoy día art. 576 de la Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), en relación con el art. 45 de la LGP —aplicable también a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (LGSS)—, deben comenzar a contarse a partir de los tres meses siguientes a la notificación de la sentencia de primer grado que generó los expresados intereses; o si el “dies a quo” debe quedar fijado en los tres meses siguientes a la fecha de notificación de la sentencia de suplicación, confirmatoria de aquélla.

TERCERO.—Para dar adecuada respuesta a la controversia, es conveniente consignar la literalidad de los dos preceptos objeto de interpretación, que es del siguiente tenor:

Párrafo cuarto del art. 921 LECv de 1881: *“Cuando la resolución condene al pago de una cantidad líquida, ésta devengará a favor del acreedor, desde que aquélla fuere dictada en primera instancia hasta que sea totalmente ejecutada, un interés anual igual al del interés legal del dinero incrementado en dos puntos, o el que corresponda por pacto de las partes, o disposición especial, salvo que interpuesto recurso la resolución fuere totalmente revocada. En los casos de revocación parcial, el Tribunal resolverá conforme a su prudente arbitrio, razonándolo al efecto”. Dispone el párrafo siguiente que lo anteriormente señalado será de aplicación a todo tipo*

de resoluciones judiciales de cualquier orden jurisdiccional que contengan condena al pago de cantidad líquida, “salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria”, especialidades éstas que resultan aplicables, no sólo a la Hacienda Pública “estricto sensu”, sino a todas las Administraciones públicas, incluida la de la Seguridad Social, según unánime doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuya cita concreta huelga, por ser suficientemente conocidas.

Art. 45 de la LGP: *“Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36 párrafo 2º de esta ley (esto es, el interés legal del dinero vigente el día del vencimiento de la deuda), sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación”.*

Antes de seguir adelante, conviene advertir que en el presente litigio se cuestiona únicamente lo relativo a la fecha en que deba fijarse el “dies a quo” del interés, conforme a lo expuesto al inicio del presente fundamento, sin que haya sido objeto de controversia cuál deba ser el porcentaje total de dicho interés, cosa que las partes no discuten. Por consiguiente, no resulta ahora objeto de decisión la cuestión relativa a la distinción entre los intereses propiamente “procesales” (esto es el “interés legal del dinero” en sentido estricto) y los intereses “punitivos o disuasorios” consistentes en los dos puntos que sobre el interés legal imponen los preceptos de las leyes enjuiciatorias de anterior cita, problema que, para un supuesto diferente al aquí contemplado, ha resuelto nuestra Sentencia de 11 de diciembre de 2002, recaída en el Recurso 008/1997/2002.

CUARTO.—La doctrina en la materia ya ha sido unificada por esta Sala, a partir de la Sentencia de 18 de

febrero de 2003 (Recurso 1419/02), seguida, entre otras, por la de 3 de junio de 2003 (Recurso 3598/02), en las que aparece reflejado el siguiente razonamiento:

«La cuestión, en términos tan específicos como en los que aquí se nos plantea, no ha sido resuelta hasta ahora por esta Sala, si bien la misma ha tenido varias ocasiones de ocuparse de algunos aspectos relacionados con los intereses de los que aquí tratamos. Sin ningún ánimo de exhaustividad y a título de mero ejemplo, puede hacerse referencia a las Sentencias de 9 de diciembre de 1992 (Recurso 982/92) y 16 de junio de 1993 (Recurso 535/92) que, dando por supuesta la aplicabilidad a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social de la especialidad que respecto de los intereses de referencia establece la LGP, señalan que especialidad, sin embargo, no resulta de aplicación a las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, por no tener éstas la condición de gestoras, sino de meramente colaboradoras en la gestión. Y con mayor aproximación al problema (apoyándose así mismo en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia número 69 del pleno, de fecha 18 de abril de 1996), razonada esta última (F.J. 2º), con cita de la anterior, que *“La materia controvertida ha sido objeto de la sentencia de 18 de abril de 1996 del Tribunal Constitucional que declaró que dicho artículo —se refiere al art. 45 de la LGP— no es inconstitucional siempre que se interprete que la resolución” ...desde la cual han de correr los intereses, es la dictada en la primera instancia... Razona la sentencia citada que la Hacienda Pública en su obligación de pagar el interés de demora en su función indemnizatoria que responden a una exigencia material de la justicia, principio rector de nuestro Estado de Derecho, ha de ser tratada en igualdad con el ciudadano, por lo que no hay razón constitucionalmente relevante para un trato distinto en elemento temporal previsto en el artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Dejando a salvo la cuantía de los intereses y el plazo de gracia de tres meses extremos que fueron objeto de la senten-*

cia 206/1993 que justificó la constitucionalidad de los mismos. Así pues, distinguiendo entre firmeza y ejecutoriedad de la sentencia se concluye que la resolución judicial a que se refiere el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria no es otra que la de instancia, por ello los intereses se devengarán en las mismas condiciones temporales que las previstas en el artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil".»

Conforme a la doctrina expuesta. Aparece claro que la fecha inicial del devengo de los intereses de referencia, cuando la deudora de ellos sea una Administración pública, habrá de computarse en relación con la fecha de la sentencia de primer grado de la que tales intereses se deriven, sean cuales fueren las vicisitudes (las más frecuentes de los recursos

que contra la aludida resolución se hubieran podido entablar) que el proceso haya seguido ulteriormente, y el tiempo transcurrido desde que la primera resolución se pronunciara hasta la fecha en que su ejecución se lleve a efecto, pues como razona la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1996 (F.J. 5º), con referencia también a la anterior, número 206 del año 1993, "siendo tales intereses una exigencia material de la justicia, principio rector de nuestro Estado de Derecho, ha de ser rechazada de plano la posibilidad de que el ciudadano, cuando trate con las Administraciones públicas y sea su acreedor, resulte peor tratado por no conseguir la íntegra compensación de un derecho de crédito reconocido judicialmente."

QUINTO.- Lo hasta aquí razo-

nado pone de manifiesto que es la resolución referencial la que contiene la doctrina correcta, de la que la recurrida se apartó, quebrantándola. Procede, por consiguiente, casar ésta última (art. 226.2 de la LPL), conformidad también con lo dictaminado por el Ministerio Fiscal en su preceptivo informe, y resolver conforme a la ortodoxia doctrinal el debate planteado en suplicación. Ello comporta el deber de estimar el recurso de esta última clase, para revocar el Auto impugnado y, en su lugar, acordar que los intereses reclamados por el actor deben liquidarse a partir de los tres meses siguientes a la fecha de notificación de la sentencia de primer grado. Sin costas, por no concurrir los condicionamientos que para su atribución obliga a tener en cuenta el art. 233.1 del citado Texto procesal. ●

INTERNACIONAL

ALEMANIA

El Consejo de Ministros aprobó la reforma de las pensiones para el año 2004, con la que pretende estabilizar las contribuciones al seguro y evitar una nueva sobrecarga del mismo. El elemento esencial de la reforma lo constituye la introducción de un factor de sostenibilidad con el que, a partir de 2005, se conseguirá reducir el incremento de las futuras revalorizaciones de las pensiones. La reforma prevé, entre otras, las siguientes medidas: amortiguación del incremento de las pensiones, aumento paulatino de la edad de acceso a la prejubilación y congelación de las pensiones en 2004.

AUSTRIA

El 1 de enero de 2004 entró en vigor la reforma de la ley de pensiones, tras varios meses de discusión entre el gobierno y los agentes sociales. De las modificaciones introducidas se destaca el aumento paulatino de la edad para acceder a las pensiones y el nuevo sistema de cálculo de la pensión de jubilación. Sobre el primer punto se han establecido diferentes etapas en la edad tope para el cobro de la pensión anticipada, que actualmente es de 56,5 años para las mujeres y de 61,5 para los hombres e igualmente se ha fijado, para un futuro, la edad de jubilación en 65 años. Respecto al cálculo de pensiones, se incrementa el período de referencia para determinar la base reguladora, sumando anualmente un año más. Antes de la reforma de la ley se consideraban los 15 años de cotización más favorables pero, con las nuevas medidas, se llegarán a tener en cuenta hasta los últimos 40 años cotizados. Esta reforma, sin embargo, no se aplicará estrictamente desde la entrada en vigor de la ley, porque se ha establecido una disposición transitoria para que las pensiones calculadas con el nuevo sistema no bajen más de un 10% que las calculadas por el sistema anterior.

BÉLGICA

Una de las principales preocupaciones del gobierno belga es la lucha contra el fraude social y, en especial, contra el trabajo ilegal. Por ello el ministro de Trabajo Frank Vandenberghe ha presentado un proyecto de creación de una estructura administrativa superior que vincule los cuatro principales servicios de inspección social existentes, con el objeto de coordinar mejor sus actividades. Se trata de la Inspección Social, la Inspección de Leyes Sociales, la Ins-

pección de la Oficina Nacional de la Seguridad Social y la Inspección de la Oficina Nacional de Desempleo. Todas ellas ejercen actividades muy similares, pero su actuación en común es insuficiente. El Ministro propone crear un Consejo General que definirá las grandes líneas de la política de lucha contra el fraude y podrá, además, proponer modificaciones de ley, formular dictámenes y recomendaciones y establecer colaboraciones con las diferentes regiones del país para controlar la incorporación de mano de obra extranjera al mercado laboral. Junto a ese órgano se establecerá un Comité Federal de coordinación permanente.

BRASIL

El pasado año 2003 fue el año de la reforma de la Previsión Social en Brasil. Una reforma polémica llena de obstáculos, aunque al final se ha conseguido que entrara en vigor en enero de 2004. Ricardo Berzoini, Ministro de la Previsión, considera que con esta reforma se puede construir un Brasil más justo y solidario. En primer lugar, se ha posibilitado que la sociedad conozca la estructura del sistema y que comprenda que si quiere sacarlo adelante tiene que pagar por él. En segundo lugar, se ha acercado la gestión al ciudadano manteniendo 6 barcos-agencia en la Amazonía, 69 autobuses y convenios con Correos y pequeños comerciantes para el abono de las prestaciones, y se intenta atraer al sistema a la población económicamente activa que no tiene protección social. También se ha afrontado la lucha contra el fraude a través de la actualización de los datos y de la depuración de los funcionarios corruptos. Pese a estas reformas las cuentas de la Previsión Social continúan con un saldo negativo. Lo que sí ha aumentado, por el contrario, es la recaudación de la previsión privada, en un 62% con relación al 2002. Ello se ha debido al miedo ante los cambios introducidos en el sistema y a las campañas publicitarias realizadas por las instituciones financieras para vender sus productos.

CANADÁ

El ente regulador de los planes y fondos de pensiones de Canadá aprobará próximamente una serie de reformas en materia de información, control y datos contables de los fondos de pensiones de las empresas. Las nuevas normas obligarán a las empresas que cuenten con planes de pensiones para sus empleados, a facilitar datos financieros y de contabilidad de los fondos y los planes de cobertura para sus compromisos futuros. En concreto se establecen las si-

guientes obligaciones: establecer sus aportaciones a los planes de pensiones con un año de anticipo en sus balances y declaraciones financieras y actualizarlas cuando haya cambios. Declarar el valor de sus bienes y patrimonio afecto a planes de pensiones, así como establecer su valor cuando se prevea su liquidación. Presentar declaraciones sobre el coste real de los planes de la empresa. Aportar datos económicos y contables utilizados para el cálculo de su gasto en el fondo de pensiones. Hacer pública la fecha de la siguiente revisión actuarial de sus planes de pensiones y describir con detalle las características de éstos, en especial lo relacionado con las prestaciones, su actualización, forma de cálculo, mejoras, etc.

CHILE

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) han mostrado su preocupación por la baja cotización de sus afiliados, referida tanto a las cantidades cotizadas como al tiempo de cotización. Esta situación se debe a que los afiliados empiezan cotizando al sistema cuando tienen empleo, pero si después lo pierden o cambian, dejan de hacerlo. Estos hechos están dando lugar a que el tiempo medio de cotización no supere el 50%, lejos de la previsión del 80% sobre la que se construyó el sistema. Para los expertos esta situación es muy preocupante y confirma el informe de la OCDE sobre la economía chilena y si no se produce un cambio, los afiliados recibirán pensiones muy bajas y aumentará la presión sobre el Estado. Como medidas preventivas se han propuesto adaptar la recaudación a la estacionalidad de ciertos sectores, mejorar los registros para evitar declaraciones por salarios inferiores a los reales y perfeccionar los sistemas del cuidado materno-infantil.

DINAMARCA

El Gobierno danés ha pactado un acuerdo para evitar el acceso a las prestaciones sociales de su país por parte de los ciudadanos de los países del este de Europa que se incorporen a la Unión Europea (UE) a partir del 1 de mayo de 2004. Este acuerdo, que tendrá una duración de 5 años y con probabilidad de ampliación a dos años más, significa que los ciudadanos de los nuevos Estados miembro de la UE perderán tanto el permiso de residencia como el de trabajo si no cuentan con un empleo. De esta forma no podrán acceder al derecho a prestaciones sociales como la de desempleo o la de incapacidad laboral transitoria. Para poder obtener los permisos de trabajo y residencia se requiere que los ciudadanos de los nuevos países miembros tengan un contrato de trabajo en Dinamarca, de acuerdo con las condiciones estipuladas en el mercado laboral danés.

FRANCIA

Uno de los principales objetivos del Gobierno francés es el de llevar a cabo la reforma del Seguro de Enfermedad.

Los primeros pasos se dieron en octubre de 2003 con la creación y puesta en funcionamiento del Alto Consejo para el futuro del Seguro de Enfermedad, y se espera que puedan proponerse las grandes líneas de actuación antes del verano de 2004. El funcionamiento del Alto Consejo está previsto para tres años y lo componen representantes de la Administración, Parlamento, Cajas del Seguro de Enfermedad, hospitales públicos y agentes sociales. Las bases principales sobre las que debe asentarse la reforma son: la lucha contra el fraude y el despilfarro y encontrar el justo equilibrio entre la solidaridad colectiva y la responsabilidad individual. El Presidente de la República, Jacques Chirac, ha hecho un llamamiento a la participación de todos los ciudadanos en la Seguridad Social, sin embargo, la Mutualidad Francesa y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, han advertido del peligro de privatización del sistema si se van transfiriendo los gastos a las mutualidades y a los regímenes complementarios, contestando así también al Primer Ministro, que ha expresado su voluntad de aumentar la parte de los seguros privados en la asistencia sanitaria.

ITALIA

Continúa el debate entre el Gobierno y los sindicatos por la reforma de las pensiones. A pesar de las reuniones mantenidas, no ha sido posible llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes. Ni tan siquiera las centrales sindicales interlocutoras mantienen una posición común en todos los puntos del proyecto de reforma. Los temas que están impidiendo el acuerdo son, entre otros: reducción de los tipos contributivos (-3 puntos porcentuales) para los nuevos contratados; "super incentivos" para los que aplacen la jubilación; paridad entre "fondos cerrados" y "fondos abiertos"; tener 40 años de cotización para acceder a la pensión de antigüedad (requisito a partir de 2008); reducción del gasto en previsión no inferior al 0,7% del PIB; separación neta entre previsión y asistencia; reducción de las cuotas de Seguridad Social y aumento al 20% de los tipos contributivos de los trabajadores autónomos.

REINO UNIDO

Para mantener el alto nivel de gasto social, el Gobierno británico ha optado por un fuerte incremento de la deuda. Según el ministro de Economía, esto permitirá no sólo continuar con los programas de modernización y mejora de la sanidad y la educación pública, sino también ampliar las políticas de protección familiar y de lucha contra la pobreza. Este nuevo endeudamiento ya generado dudas entre economistas independientes y la oposición ya que consideran demasiado optimistas las previsiones de reducción progresiva del déficit, sin reducir paralelamente el gasto social ni incrementar los impuestos.

(Información obtenida de los documentos elaborados por la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales.)

CONSTITUCIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SEGURIDAD SOCIAL

Miguel Gutiérrez Pérez

Becario de Investigación del MECD. Universidad de Sevilla

Rel pasado mes de diciembre ha tenido lugar la constitución de la Asociación Española de Seguridad Social (AESS), un acontecimiento que llevaba ya algún tiempo gestándose y que finalmente ha logrado tomar tierra con la suavidad precisa. Desde que la Sección española del Instituto Europeo de Seguridad Social reiniciara sus actividades después de varios años aletargada, uno de los principales retos que había asumido consistía en poner en marcha una Asociación abierta a un amplio espectro de interesados, donde pudieran debatirse los grandes temas de la reforma de la Seguridad Social española y comunitaria y lograr así un estado de opinión que ayudara, orientara y respaldara, en su caso, las actuaciones legislativas. La sección española del IESS era consciente de que la Seguridad Social en nuestro país no podía abandonarse al silencio banal o al esporádico tratamiento científico de quienes se adentran en sus duras esquinas anhelando la ayuda de una sólida panorámica doctrinal como la que hoy día existe en los diversos campos del Derecho del Trabajo. Alejarse de los grandes temas, en Seguridad Social significa tanto como toparse con una paisaje casi desconocido donde las circulares y resoluciones de las entidades gestoras tienen la última palabra, y a duras penas la doctrina del Tribunal Supremo otorga una cierta cohesión y unidad científica a todo el conjunto. Hacía falta un debate continuo, generoso, sobre todos y cada uno de los aspectos del Sistema, ante una opinión pública desorientada que sigue con enorme interés las opiniones periodísticas que se vierten en los diarios sobre el futuro de las pensiones, el

envejecimiento de la población o la evolución del desempleo.

El propósito fundamental de la AESS, por lo dicho, radica en complementar la labor científica llevada a cabo por otras Asociaciones hermanas, a las que los miembros de aquella pertenecen también, Asociaciones cuya dedicación principal les absorbe la mayor parte de las energías y permiten la cobertura de este flanco por la que ahora surge. La AESS considera que existe un enorme campo en la Seguridad Social donde tienen cabida diversas organizaciones, y con ellas desea establecer lazos de coordinación fraternales e impulsar los estudios y debates focalizados exclusivamente sobre esta materia —no sobre la laboral y aseguradora—, en España y la UE —no en Iberoamérica—, aunque en el amplio sentido de los aspectos jurídicos —no especializada en la aplicación técnica o procesal de las normas—.

La articulación de tales objetivos pasa por distintos niveles de actividad. Inicialmente la AESS pretende darse a conocer entre los diversos colectivos interesados potencialmente en unirse a la experiencia. No son únicamente los profesores universitarios dedicados al Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, sobre quienes, no obstante, recae la labor principal de investigación y debate. También se encuentran los magistrados del orden social en sus distintos niveles, que diariamente imparten justicia con esta legislación caótica pero también entrañable. Los colegios de abogados y los de graduados sociales tienen mucho que decir en la difícil problemática de la Seguridad Social. Los cuerpos de técnicos pertenecientes al Ministerio de Trabajo y a

las Entidades Gestoras y colaboradores han formado ya asociaciones entusiastas, algunas de las cuales nos han servido de precedente y modelo. Inspectores, técnicos, letrados, preventivistas, especialistas de las MATEPs, gabinetes de estudio sindicales, direcciones de personal de las empresas, etcétera, configuran el universo humano al que la AESS intenta dirigirse, ya sea en el campo de las pensiones, ya de la salud, o la prevención de riesgos, los planes y fondos, la protección del desempleo, las prestaciones no contributivas, y demás.

Sin prisa, pero sin pausa, la Asociación se ha planteado el reto de convocar unas Jornadas cada año, la primera de las cuales irá dedicada, en principio, a la reforma de las pensiones de jubilación, y se celebrará en el último trimestre del presente año. Junto a ello, tiene también previsto convocar un premio anual de investigación a la mejor monografía sobre Seguridad Social en nuestro país. Y ha gestionado la traducción al español de la obra plural "La Seguridad Social en Europa", dirigida por Danny Pieters.

Quienes estén interesados en obtener más información, así como quienes deseen afiliarse a la asociación, pueden dirigirse a: **Asociación Española de Seguridad Social, Guzmán el Bueno 38, 5º dcha. 28015-Madrid**; así como a las siguientes direcciones de correo electrónico: Fidel Ferreras Alonso, fidel.ferreras@ism.seg-social.es, Carlos García de Cortázar y Nebreda, cgarciad@mtas.es, Bernardo Gonzalo González, bernardogonzalo@terra.es, Antonio Ojeda Avilés, aojeda@us.es y Cristina Sánchez Rodas-Navarro, csrodas@us.es.

AGENDA

LIBROS

"EL MODELO SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978"

Autor: Varios

Dirección y Coordinación: Antonio V. Sempere y Rodrigo Martín Jiménez

Edita: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Editado con motivo de la conmemoración del 25 aniversario de la Constitución Española, el libro se estructura en nueve bloques temáticos: en primer lugar, un conjunto de artículos de carácter general, relativos a la constitucionalización de las normas laborales y de protección social; en segundo término, se abordan en profundidad diferentes aspectos del sistema normativo de referencia, dando paso en las partes subsiguientes a bloques más específicos que analizan, por este orden, el contenido del contrato de trabajo, los aspectos colectivos y asociativos, la seguridad y salud en el trabajo, la protección social, la intervención administrativa y judicial y las políticas sociolaborales. El libro se cierra con un epílogo integrado por dos colaboraciones en las que se reflexiona, respectivamente, sobre la jurisprudencia constitucional y sobre las nuevas tendencias del Derecho del Trabajo postconstitucional.

La experiencia resultante de la aplicación de las normas constitucionales durante cinco lustros (muy especialmente enriquecida por la doctrina del Tribunal Constitucional) constituye la base de los 50 estudios y colaboraciones que componen esta obra, que es ambiciosa en la medida en que pretende aglutinar en torno a un criterio único estrictamente

constitucional las múltiples instituciones que componen lo que comúnmente ha venido en llamarse Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Consejo de Estado, Universidad, etc.— que no se han limitado a plantear y responder a los temas encomendados, sino que han enfocado los problemas desde una óptica comprometida con los valores constitucionales, involucrándose intensamente en el sentido y finalidad que la Ley Fundamental española pretende otorgar a las instituciones.

Según explican el director y coordinador de la obra, Antonio V. Sempere y Rodrigo Martín Jiménez, respectivamente, en su nota preliminar, "de entre las múltiples perspectivas existentes (todas ellas legítimas y útiles) para realizar un análisis sobre la incidencia del texto constitucional en las relaciones laborales y de Seguridad Social, la presente obra adopta la jurídica; no sólo porque la Constitución pueda ser percibida como una 'norma normarum', como una especialísima ley de leyes, que reclama análisis preferencial, sino también porque el terreno de las relaciones laborales y de la protección social ha sido especialmente permeable a la penetración de las prescripciones constitucionales".

El libro se completa con una amplia bibliografía.



La obra ha sido posible gracias a la colaboración de sesenta y ocho personas —provenientes de los más diversos ámbitos y de las más altas instancias: Tribunales Constitucional y Supremo,

LIBROS



"EL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA"

Autor: Varios

Edita: Instituto Nacional de la Seguridad Social

El título completo de este libro es "El sistema de pensiones en España. Conformación, consolidación y adaptabilidad a los cambios" y ha sido editado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con motivo de la celebración de su XXV aniversario el pasado mes de noviembre.

El libro cuenta con una presentación inicial escrita por Fernando Castelló, secretario de Estado de la Seguridad Social y una introducción a cargo de Rafael Mateos Carrasco, director general del INS y sus autores proceden del mundo académico, de las organizaciones sindicales y empresariales y de la propia Administración de la Seguridad Social.

La obra, de 347 páginas, recoge los trabajos de 21 autores especializados en Seguridad Social, que van dando un repaso a esta materia partiendo de las ideas renovadoras del siglo XIX hasta nuestros días.

En un segundo bloque se analizan

los cambios introducidos en nuestro sistema en el periodo constitucional; la Ley de Pensiones de 1985 y sus efectos; el nuevo modelo de financiación de los 90; los instrumentos de estabilidad financiera, el "Pacto de Toledo" y todas las normas que han contribuido a la modernización de la gestión de la Seguridad Social.

La última parte de la obra se dedica a las perspectivas de futuro y a analizar los ajustes que tendrán que hacer los sistemas de pensiones para hacer frente a los cambios demográficos, económicos y sociales.



"VIEJAS Y NUEVAS DESIGUALDADES: RETOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL"

Autor: Varios

Edita: Civitas Ediciones

La obra contiene novedosos trabajos de investigación, presentados en un seminario en la Universidad de Oviedo, en los que se abordan temas que constituyen cinco importantes retos para la protección social a los que deben dar respuesta los modernos estados de bienestar: viabilidad económica, envejecimiento generacional y protección familiar, reducción de la pobreza, desempleo y análisis de la desigualdad.



"EL FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA"

Autor: Ignacio Zubiri Oria

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

El libro ofrece un análisis comparado sobre los regímenes de protección social de reparto y los de capitalización, como el caso chileno y da una visión actual de las tendencias internacionales de reforma en materia de pensiones, así como una referencia especial al sistema español.



"POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL"

Autor: Nuria Pumar Beltrán

Edita: Tirant Lo Blanch

La autora parte de las reformas normativas de los años 2001-2003 en materia de protección por desempleo



y jubilaciones y del estudio de las directrices europeas sobre el empleo para analizar la influencia que estas han tenido en materia de Seguridad Social.

"EL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES"

Autores: Felipe Serrano, Miguel Ángel García y Carlos Bravo

Edita: Ariel y Comisiones Obreras

El objetivo de los autores con este libro, que se presentó en la sede del Consejo Económico y Social, es demostrar que se puede afrontar el futuro de las pensiones sin problemas financieros por lo menos hasta dentro de 36 años.

Los autores defienden el sistema de pensiones de reparto sobre el de capitalización individual, porque, aseguran, permitirá gestionar de mejor manera un probable conflicto de liquidez en el sistema de Seguridad Social en el futuro.

Pero también agregan que en la próxima legislatura será necesaria una tercera reforma del sistema bajo los mismos parámetros que las dos anteriores –en 1985 y 1996– que cuente con el mayor consenso posible.

"LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA"

Autor: Domingo A. Sánchez Navarro

Edita: Consejo Económico y Social

La obra es un análisis de la evolución de la Seguridad Social a lo largo de su historia desde la perspectiva de sus estructuras organizativas y administradoras hasta llegar al Acuerdo suscrito en abril de 2001 entre el Gobierno, empresarios y CCOO. También examina los antecedentes y evolución histórica de la gestión de los riesgos laborales, los problemas tradicionales de la gestión, la naturaleza jurídica, organización y funcionamiento y principios aplicables a las actuales entidades gestoras.

INFORMES

"LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y SU DESCONVERGENCIA CON LA UNIÓN EUROPEA"

Autor: Vicenç Navarro y Quiroga

www.vnavarro.org

El autor sostiene que España sigue siendo el país con el gasto público social más bajo de la Unión Europea.

"ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA"

Autores: Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Calero

www.fundacionalternativas.com

El estudio tiene como finalidad analizar las dificultades metodológicas y los problemas de contabilización del gasto social en España, así como realizar una estimación de éste en función de los datos disponibles. El criterio de delimitación del gasto que han utilizado los autores es amplio, incorporándose los gastos que corresponden estrictamente a la "protección social" con criterio SEEPROS.

CURSOS

El Instituto Nacional de Administración Pública ha hecho público su programa de actividades formativas para 2004. Para ello ha editado un folleto en el que se recogen todos los master y cursos que tiene previsto impartir a lo largo del año. La información se puede encontrar en el folleto que ha editado dicho organismo o el Boletín Oficial del Estado de 23 de febrero pasado. Para mayor información el teléfono del INAP es 91- 273 31 27 / 28.



EN ESTA SECCIÓN DE "LEÍDO EN..." SE RECOGE UN RESUMEN DE ALGUNOS DE LOS ARTÍCULOS APARECIDOS EN LA PRENSA NACIONAL QUE TIENEN COMO TEMA CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS ARTÍCULOS COMPLETOS SE ENCUENTRAN A DISPOSICIÓN DE LOS INTERESADOS EN LA PÁGINA WEB DE LA REVISTA: www.foross.org

► **"¿Suben las pensiones?"** Juan F. Jimeno y J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA). *El País*, 28 de enero de 2004.

Los autores afirman que la publicidad llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para informar sobre la subida de las pensiones a primeros de año quiere transmitir a los ciudadanos que, desde que gobierna el PP, no existen problemas financieros en el sistema español de pensiones y que la generosidad de dicho sistema ha aumentado. Pero en realidad, sostienen los dos expertos "no es cierto ni lo uno ni lo otro. En primer lugar, los problemas financieros a los que el sistema español de pensiones tendrá que hacer frente en el medio plazo son, tras ocho años de Gobierno del PP, tan preocupantes como lo eran a principios de los años noventa".

Por ello, los autores concluyen que los próximos gobiernos tendrán que proveer recursos adicionales para financiar el incremento del gasto o habrán de proceder a reducir la cobertura y generosidad de las pensiones.

► **"Los sindicatos y las pensiones"** Francisco Cabrillo, *Expansión*, 8 de marzo de 2004.

El autor reflexiona sobre diversas medidas a tomar para hacer sostenible el sistema actual de pensiones: reducir las más elevadas, incrementar el periodo de cálculo de las pensiones más allá de los quince años actuales, etc. Y advierte que tales medidas pueden justificarse como la única vía posible para evitar la quiebra a largo plazo de todo el sistema. "Mantener un modelo al precio de ofrecer cada vez peores prestaciones no es, desde luego, la mejor de las soluciones posibles", concluye.

NOTA.: Durante el primer trimestre del año y debido al proceso electoral en que ha estado inmersa la sociedad española y postergado por los políticos el desarrollo de las recomendaciones de la segunda edición del "Pacto de Toledo", han sido también muy escasos los artículos aparecidos en prensa sobre la materia que nos ocupa.

RESÚMENES

EN ESTA PÁGINA SE RECOGEN LOS RESÚMENES
DE LOS ARTÍCULOS PUBLICADOS EN EL N°10 DE
NUESTRA REVISTA

Antonio Comas Barceló

LA JUBILACIÓN ANTICIPADA POR TENER LA "CONDICIÓN DE MUTUALISTA" EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Foro SS n° 10 (oct. 2003), p. 4-16

Se analizan las distintas vías que permiten jubilarse anticipadamente por tener la condición de mutualista en el sistema de la Seguridad Social. Este análisis va unido a la resolución de varias cuestiones. La primera de ellas, cuál es el significado de tener la condición de mutualista. La segunda, cómo se ha interpretado y ha evolucionado dicho término y, la tercera, qué cotizaciones son las que confieren esa condición. Se repasa la normativa reguladora y en el epílogo se apunta que la nueva regulación de la jubilación anticipada permite que los trabajadores agrarios, autónomos, y empleados del hogar puedan jubilarse a partir de los 60 años, si cumplen el requisito de la "cuarta parte" de las cotizaciones. En tablas aparte se resumen las situaciones de afiliación o de cotización que confieren la "condición de mutualista" para causar la jubilación anticipada en el sistema de la Seguridad Social.

Pedro Gete Castrillo

LA JUBILACIÓN FORZOSA: UN CADÁVER NORMATIVO A LA ESPERA DE SEPULTURA

Foro SS n° 10 (oct. 2003), p. 33-46

Se presenta a debate el alcance derogatorio de la extinta disposición adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores, para aclarar si dicha derogación priva a los convenios colectivos de la posibilidad de establecer cláusulas de jubilación forzosa o, por el contrario, no afecta a la negociación colectiva, por tener ésta unos supuestos poderes normativos propios. El autor defiende la imposibilidad de establecer una jubilación forzosa, de acuerdo con la ley, y realiza un análisis evolutivo de la normativa aplicable. Concluye diciendo que jubilar a un trabajador al cumplir cierta edad es incurrir en un despido sin causa, por contravenir varios preceptos constitucionales, además de ser contrario a la Declaración Universal de Derechos Humanos, y espera que la unificación de la doctrina zanje este debate anunciando el fin de la jubilación forzosa.

Ricardo Morón Prieto

ESTÍMULOS A LA CONTRATACIÓN: FOMENTO DEL EMPLEO Y FINANCIACIÓN DE LAS EMPRESAS

Foro SS n° 10 (oct. 2003), p. 47-60

Se plantea el cambio de contenido observado en las medidas de fomento del empleo que practica la Administración pública. Al primer objetivo de estimular la creación de empleo de manera directa y evaluable, se han ido incorporado otros como la mejora del empleo existente, y se han ampliado también los colectivos de afectados. Actualmente el fomento del empleo supone una rebaja de las cotizaciones de las empresas a la Seguridad Social.

El autor analiza todo lo relacionado con el fomento del empleo, su régimen jurídico, el programa del año 2003, los programas permanentes y el régimen sancionador impuesto. En su opinión, el cambio sufrido desvincula estas medidas de la creación de empleo, poniéndolas al servicio de otras políticas, y puede plantear problemas a la recaudación de la Seguridad Social.

José Aureliano Martín Segura, Mª de la Concepción
González Rabanal

LA REVISIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LAS ECONOMÍAS GLOBALIZADAS

Foro SS n° 10 (oct. 2003), p. 17-32

Breve repaso de las distintas críticas vertidas sobre la conveniencia de mantener los sistemas de protección social existentes y reflexiones sobre las propuestas de reforma. De los planteamientos de cambio propuestos por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para poder mantener los sistemas de protección social, se pasa a presentar el contexto de la reforma, donde se plantea cuál debe de ser el papel del estado en las modernas economías. Posteriormente se exponen dos modelos de reformas, la de América Latina, con su cambio hacia la capitalización de los sistemas, y la de los países de la OCDE, presididas por la técnica del reparto y por su complementación con otros pilares. El caso español también se analiza. Se concluye afirmando que no existe un único modelo de Estado de Bienestar, que el objetivo de las reformas debe de ser el de compatibilizar el coste derivado de su mantenimiento con la carga que la sociedad esté dispuesta a asumir y, por último y en el contexto de la globalización, que se precisa una profundización en los Derechos Humanos que implicará un mayor desarrollo del Estado de Bienestar.

Marta Carreño Guerra

LA OTRA SANIDAD

Foro SS n° 10 (oct. 2003), p. 61-64

La finalidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es la de lograr los mayores niveles de salud para todo el mundo. Esta idea se haya recogida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados por Naciones Unidas, que contemplan, entre otros, la reducción en dos terceras partes de la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015, la reducción de la mortalidad materna en tres cuartas partes y la detención y reducción de la propagación del VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades graves. Se precisa para ello y, fundamentalmente en los países subdesarrollados, una alta inversión en sanidad y el cumplimiento, por parte de los gobiernos, de sus responsabilidades en materia sanitaria. Ante la falta de medios en estos países, la labor de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) es muy importante porque apoyan los derechos sanitarios de la población y contribuyen a formar al personal local que dirigirá el futuro sanitario de estos países.

ENTREGA DE TÍTULOS A LOS NUEVOS TASS

El 10 de febrero de 2004 tuvo lugar la entrega de Títulos a los quince integrantes de la última Promoción de Técnicos Superiores de la Seguridad Social.

El Secretario de Estado de Seguridad Social, acompañado por el Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y por la Directora General del Instituto Social de la Marina, presidió este acto, celebrado en el Salón de Actos del IMSERSO.

En sus cariñosas palabras de bienvenida, el Secretario de Estado de Seguridad Social estimuló a estos nuevos TASS, y a todos los presentes, a reconocer el papel de liderazgo al que nuestro Cuerpo está llamado.



TEMAS TRATADOS

Entrega de
Títulos a los
TASS

Págs. 1-2

III Jornadas
Técnicas de
Seguridad
Social

Págs. 1-3

Técnicos
Superiores de
Seguridad
Social: Un
concepto y
una realidad

Pág. 2

Mayo de
2004:
Conferencias
sobre
Jubilación
Anticipada

Pág. 2

Oferta pública
de empleo

Pág. 4

Manifiesto de
FEDECA

Pág. 4

III Jornadas Técnicas de Seguridad Social
Primavera de 2005

"LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

En el plazo de un año se celebrarán las Terceras Jornadas Técnicas de Seguridad Social. Grandes novedades se prevén, para este tercer Encuentro asociativo

ENTREGA DE TÍTULOS A LOS NUEVOS TASS

Acompañados por sus familias y otros muchos Técnicos Superiores de Seguridad Social, estos nuevos compañeros ya se han incorporado a sus puestos de trabajo.

Toda la geografía nacional acogerá a estos nuevos TASS que ocupará puestos con Nivel 24 de Complemento de Destino, al menos.

Tres nuevos Técnicos Superiores por Promoción Interna y doce por Turno Libre forman esta nueva promoción, a la que le deseamos desde Vida Asociativa toda la suerte profesional y personal posible, así como un reconocimiento de sus méritos, desde el inicio mismo de sus andaduras profesionales.



TÉCNICOS SUPERIORES DE SEGURIDAD SOCIAL: UN CONCEPTO Y UNA REALIDAD

■ No renunciaremos a nuestro empeño en pro de un reconocimiento oficial de nuestra dignidad profesional.

■ Por ello se procura la definitiva instauración de nuestra definición, por responder a nuestra formación, nuestra vocación y nuestra trayectoria.

■ La doctrina científica y la normativa legal y reglamentaria serán los escenarios de la definitiva consagración de esta empresa.

Los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social desempeñan FUNCIONES COMUNES, DE NIVEL SUPERIOR, DE DIRECCIÓN, COORDINACIÓN, ESTUDIO Y PROPUESTAS RELATIVAS A MATERIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

"NO RENUNCIAREMOS A NUESTRO EMPEÑO EN PRO DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE NUESTRA DIGNIDAD PROFESIONAL"

Mayo de 2004 CONFERENCIAS SOBRE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA

"La Jubilación en España. Las Jubilaciones Anticipadas" constituirá el núcleo de las cuatro conferencias que nuestra Asociación ha organizado, durante las tardes de los cuatro jueves del próximo mes de mayo de 2004, en el Salón de Actos del IMSERSO.

Catedráticos y profesores de Universidad, sociólogos, responsables de Recursos Humanos de grandes empresas y funcionarios de la Seguridad Social actuarán como ponentes y moderadores de esta nueva actuación de nuestra Asociación con la que se pretende asegurar su posicionamiento y presencia con respecto de cuestiones y asuntos con interés social y

actualidad. Además de las Jornadas Técnicas bianuales, nuestra Asociación quiere seguir presente en la formación de sus miembros y en la estimulación del debate acerca de las materias de Seguridad Social y profesionales que nos atañen.

Con la antelación suficiente se distribuirá la información correspondiente. Resulta digna de ser destacada la colaboración del INSS y del IMSERSO en la organización de estas conferencias. A la vista de sus resultados podrán organizarse conferencias monográficas en otras ciudades.

ENTREGA DE TÍTULOS A LOS NUEVOS TASS

Ana Belén Castro Torres, M^a Olga Gutiérrez Barbadillo, M^a Lourdes Álvarez Martínez, José Miguel Iglesias Iglesias, M^a José Martín Bernabé, M^a Carmen Díaz Ruiz, M^a Josefa Holanda Cazalla, M^a Amparo Conejero Olías, José Agustín González Romo, Rosa María Gutiérrez Roig, Rosa María Muñoz Ramos y Fernando Gómez Fernández, Rafael Laraña Cobo, Juan José Valero Moreno, Manuel Andrés Cruz Valcárcel son nuestros nuevos compañeros de Cuerpo.



La nueva promoción de TASS, en la primera fila del Salón de Actos del IMSERSO.

III Jornadas Técnicas de Seguridad Social Primavera de 2005

"LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL"



Gerardo Camps Devesa, Secretario de Estado de Seguridad Social, clausura las II Jornadas de Seguridad Social el 24 de enero de 2004.

Por un lado, se facilitará el encuentro entre todos nosotros, facilitando todos los medios y evitando las posibles dificultades

institucionales que puedan surgir. Lo más interesante, además del encuentro asociativo en sí, serán los temas que tratemos.

PUEDEN AVENTURARSE QUE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SERÁN ASUMIDAS POR TODOS NOSOTROS COMO PROPIAS

Sin poder adelantar mucho más, sí que puede garantizarse un tratamiento científico, profesional y actual de algo de tanto interés como el ejercicio de las Funciones Directivas en la Seguridad Social. El tratamiento de su situación actual y perspectivas garantizarán su interés objetivo.

Asimismo, se procurará también la participación fértil de los asistentes en cuestiones tan próximas y vitales.

Sí que puede aventurarse que las Conclusiones y Recomendaciones serán asumidas como propias por todos nosotros.

OFERTA PÚBLICA DE EMPLEO 2004

www.atass.org

www.foross.org

correo ATASS:

info@atass.org

Presidente ATASS

jepm@atass.org

	NÚMERO	PORCENTAJE
Administración Seguridad Social	92	100%
Cuerpo Superior de Técnicos de Seguridad Social	15	16%

PROMOCIÓN INTERNA: De las 298 plazas previstas para el Grupo A, el Cuerpo Superior Técnico de Seguridad Social contará con 15 (5%).

¿Por fin?

**15 plazas de Turno Libre +
15 plazas de Promoción Interna = 30 nuevos Técnicos Superiores de Seguridad Social.**

Cabe pensar en una más seria dotación de efectivos de nuestro Cuerpo, en principio.

*Entrega de títulos por
el Director General
del INSS.*



MANIFIESTO DE FEDECA

La Federación de Asociaciones Profesionales de Cuerpos Superiores de la Administración, de la que nuestra Asociación es miembro, pretende difundir un Manifiesto en el que se muestre su posición con respecto de diferentes incidencias y problemas que afectan a los Cuerpos Superiores.

Una incidencia que aqueja especialmente a nuestro Cuerpo, aunque no de manera exclusiva, es que, en teoría y en la práctica, nuestro Nivel mínimo de Complemento de Destino sea el 22. Aunque dicho límite inferior rige para todo el Grupo A, en la práctica no es así para todos.

En unión con otros Cuerpos, en parecidas circunstancias, y desde FEDECA, se va a plantear dicha cuestión.

La propuesta que nuestra Asociación realiza para dicho Manifiesto pivota de manera sustancial so-

bre la modificación de la Resolución de 18 de junio de 1998 de la SEAP en la que se fija el Nivel 22 como mínimo para el Grupo A. Se propone que sea el 26.

NADIE PODRÁ DECIRNOS QUE NO ES POSIBLE PUES TODOS HEMOS VISTO QUE EL SISTEMA PUEDE AGUANTARLO TODO.

Asimismo y en tanto no se realice esta modificación, se propone que no vuelvan a convocarse puestos para Grupos A/B con nivel inferior al 26.

En cumplimiento de la propuesta de modificación reglamentaria, se reclasificarían automáticamente los puestos que actualmente tienen un Nivel inferior al 26.

VISTO LO VISTO, NADIE PODRÁ DECIRNOS QUE NO ES POSIBLE, PUES TODOS HEMOS VISTO QUE EL SISTEMA PUEDE AGUANTARLO TODO.

