

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO CONCEPTO

EN todas las filosofías, desde la platónica que supervaloriza las ideas hasta la experimental que las infravaloriza (dos tendencias extremas que admiten otras intermedias), la Lógica o estudio de las ideas y conceptos es el primer problema que se presenta al que quiere ahondar en el ser de las cosas.

La Seguridad Social es un ser, una realidad. Su contacto con el entendimiento humano engendra su concepto. Por eso la cuestión gnoseológica, es decir, el estudio de este concepto, es lo primero que conviene analizar al diseñar su filosofía. Concepto no meramente subjetivo ni apriorístico, sino deducido por el entendimiento de esa realidad jurídica, social, etc., distinta de su conocimiento. Concepto que ha de ser uno y universal porque el objeto del entendimiento es lo universal, objeto único de la ciencia.

Con esto señalamos la razón por la que a toda investigación filosófica sobre la Seguridad Social ha de preceder el estudio de su concepto.

1. ANTECEDENTES

a) *Terminología*.—El culto excesivo de la terminología es un lastre para el verdadero conocimiento filosófico: tal fué el nominalismo o terminismo medievales y modernos. Pero su estudio moderado y racional es uno de sus auxiliares indispensables. Una terminología justa y exacta presupone y facilita el conocimiento profundo de las

cosas. Por eso antes de entrar en el estudio del concepto de la Seguridad Social interesan unas palabras sobre esta cuestión previa de su terminología. Es preciso delimitar claramente la terminología de esta novísima rama científica si queremos hacer de ella una verdadera ciencia (1).

En el corto lapso de tiempo que tiene de vida esta institución de la Seguridad Social, tanto la doctrina como las legislaciones han empleado para denominarla diversos términos. Algunos de ellos responden a conceptos parciales de la misma, otros a conceptos imprecisos de lo que hoy llamamos Seguridad Social.

Según se va perfilando y fijando el concepto va, al propio tiempo, fijándose también su término preciso y exacto. Hoy predomina el de «Seguridad Social»; pero no siempre ha sido así, alternando con él, en el uso doctrinal y legislativo, otros términos, como los de «Pleno empleo», «Seguro total», etc.

No tiene sentido el plantearse la cuestión de cuál de ellos merece la confirmación definitiva.

En el orden de los *hechos* lo ha tenido plenamente el término de Seguridad Social como novedad específica distinta de los otros términos. En el orden de las *ideas* cabe tan sólo estudiar si los términos hoy propuestos por la realidad podían o no cumplir con todo el contenido que hoy encierra el término de Seguridad Social.

Varios son los términos que más comúnmente se han utilizado como sinónimos de Seguridad Social: «Seguros Sociales», «Seguro total», «Previsión», «Pleno empleo» y «Política social». Su uso simultáneo ha supuesto teorías diversas sobre el concepto y amplitud de la Seguridad Social, que luego estudiaremos más detenidamente. Baste por ahora fijar la terminología, adoptando la correcta y desechando la que puede confundirse en nuestra investigación.

a') Los *Seguros sociales* no son toda la Seguridad Social. No pueden, por tanto, confundirse estos dos términos. Los Seguros so-

(1) En un trabajo titulado «La Seguridad Social como ciencia» (*Rev. Iberoamericana de Seguridad Social*, 1952, núm. 3) estudio más detenidamente este tema en relación con esta nueva institución.

ciales pueden ser, y son en realidad, una de sus partes más importantes, el instrumento más eficaz para su realización, al menos en los actuales planes de la Seguridad Social, pero no agotan todo su contenido. Los Seguros sociales (su misma pluralidad nos lo dice) son parciales, inadecuados; la Seguridad Social es integral y unitaria o no es nada. Los Seguros sociales son instrumentos técnicos para una finalidad; la Seguridad Social es esta finalidad que puede admitir diversos medios. Por eso, aun tomando a ésta en un sentido limitado, no pueden confundirse ambos términos, porque están entre sí subordinados como instrumento y fin (2).

La Seguridad Social es una novedad institucional que ha de tener en su concepto algo nuevo y específico que la separe de las realidades existentes con anterioridad. Ese algo, superior y distinto a los Seguros Sociales, en su nota, lo que la separa de todos ellos y de todo lo anterior.

b') No se salva tampoco esta diferencia ni los inconvenientes de su uso simultáneo con la mera unificación de los Seguros Sociales. El *Seguro total* en sí sólo no puede ser tampoco sinónimo de Seguridad Social. El triple modo de llegar a él (coordinación, simplificación y unificación), señalado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1947, no hace sino confirmar esta nuestra tesis. Los tres implican sustancialmente una cosa formal, aunque con contenido sustantivo, pero de modo indirecto y por reflexión (3).

La Seguridad Social es, sustancialmente y en sí, una tesis o doctrina. Por eso si admitimos que el Seguro total, aun en su sentido estricto, no en el meramente administrativo y burocrático, es una parte principalísima de la Seguridad Social, hemos de decir, a lo más, que es

(2) LAROQUE: «Del Seguro social a la S. S. La experiencia francesa», *Revista I. T.*, 1948, págs. 621-649.

(3) JORDANA DE POZAS: *El principio de unidad y los Seguros sociales*, Madrid, 1941; G. POSADA: «La unificación de los Seguros sociales en España», *Información Jurídica*, núm. 59; MARTÍ BUFILL: «El Seguro social total», *Boletín de Inform. del I. N. P.*, 1945, núm. 2; BERNAL MARTÍN, «Aspectos de la coordinación de los Seguros sociales», *Rev. de Der. Privado*, 1950, núm. 4, página 307.

el cuerpo y materia en la que ha de ir inserta la inspiración y vida nueva de la Seguridad Social para que ambos compongan un nuevo conjunto, armónico y vital.

c') El siguiente escalón, dentro de esta dirección de los Seguros sociales, es el término de *Previsión social* que a veces también se ha querido confundir con el de Seguridad Social (4).

La Previsión puede ser virtud o técnica, ya sea innata o adquirida, voluntaria o impuesta. Como virtud, es conocimiento y contemplación del futuro deducida del pasado y relacionada con el presente: ver por anticipado, prever. Como técnica, es precaver y prevenir ese futuro.

En esta última acepción podría confundirse con la de Seguridad Social. Pero ésta ha nacido como virtud y técnica que prevé, precave y previene los males sociales con atención preferente a la Sociedad más que al individuo. La Previsión lo hizo, a pesar de su calificativo de «social», atendiendo directamente al individuo e indirectamente a la Sociedad, no creyendo nunca que la seguridad social estuviese vinculada tan estrechamente a la seguridad individual tal cual lo proclama como uno de sus fundamentos básicos la Seguridad Social.

La Previsión social se basa sustancialmente en los Seguros sociales como que el concepto de éstos presupone la de aquélla. La Seguridad Social puede tener otros instrumentos distintos del Seguro como son efectivamente la Asistencia y los Servicios sociales en muchas de las legislaciones. Su concepto abarca la amplitud de un fin sin la limitación estrecha de los medios, como le sucede a la Previsión.

Esto no quita que podamos conceptuar a la Seguridad Social como el nuevo planteamiento y concepción moderna de la Previsión social (5). Pero esa novedad, si es sustancial y específica, re-

(4) MARAVALL, H.: «Previsión y Seguridad Social en su concepción y diferencias». *Rev. Trab.*, 1946, núm. 1, pág. 17.

(5) GASCÓN Y MARÍN: «En torno a la política de Seguridad Social», *CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL*, Madrid, 1950, núm. 5, pág. 9.

quiere un nuevo término, y éste es precisamente el de Seguridad Social. Por ahora tan sólo se discute esta cuestión previa de mera terminología.

d') Otras veces se han confundido los términos Seguridad Social y *Pleno empleo*. Generalmente lo hacen los autores en los que predomina la preocupación económica de la Seguridad Social (6).

El término «Pleno empleo» se encuentra por vez primera en la obra de Keynes publicada en 1936. Nacido este término en el campo económico fué inmediatamente adoptado por los estudiosos y reformadores sociales para sintetizar en un mismo concepto, siquiera por una vez, la relación existente entre los problemas sociales y los económicos, a cuya solución conjunta tiende la Seguridad Social.

En este sentido podría decirse que este término, al buscar el remedio en la evitación de la desocupación, causa más o menos directa de la inseguridad individual del trabajador, es la visión o concepción económica de la Seguridad Social. Pero ésta es algo más que un concepto económico, como luego veremos. Por eso, aun dentro de esta amplitud, es difícil concebir, dentro de este término de «empleo total», riesgos como los de supervivencia, natalidad, etc., tan esenciales en el contenido de la Seguridad Social. El término de «pleno empleo» nos da, según esto, tan sólo una parte del contenido que nos señala el de Seguridad Social (7).

e') Tampoco, por demasiado extenso, conviene su identificación con el término «Política social». Muy poco definido está todavía este concepto dentro de la amplitud de ambiciones que hoy tiene (8). En los comienzos de la «Sozialpolitik» alemana eran precisos y concretos

(6) GASCOÍN Y MARÍN: «La Seguridad Social y la plenitud de empleo», *Revista Esp. de Seguridad Social* (R. S. S.), 1947, núm. 3, pág. 255.

(7) GARCÍA OVIEDO: «Consideraciones acerca del empleo total», R. E. S. S., 1948, núm. 2, pág. 276; TORRES, M.: *Teoría de la política social*, Madrid, 1949, pág. 62; KEYNES: *Teoría de la ocupación del interés y el dinero* (traducción esp.), Méjico (Fondo de Cultura Económica).

(8) LEGAZ Y LACAMBRA: «Supuestos conceptuales de la política social», *CUADERNOS DE P. S.*, 1949, núm. 4, pág. 9.

sus fines y contenidos. Hoy, con la extensión y amplitud que va adquiriendo el mundo laboral, no puede conformarse con aquella limitación de fines.

La «Política social» puede entenderse como ciencia y como técnica, como teoría y como práctica de realizaciones (9). En todos estos aspectos pueden encontrarse afinidades conceptuales entre estos dos términos, pero es más conveniente su separación. La Política social ha de ser más amplia, abarcando dentro de sí, como parte, a la Seguridad Social. En sus fines últimos quizás puedan confundirse e identificarse, ya que ambos tienden, más o menos directamente, a la redistribución cualitativa o cuantitativa de la renta nacional. Pero la Seguridad Social implica para ello un camino concreto, mientras que la Política social los abre nuevos, si es preciso.

b) *Historia del término «Seguridad Social»*.—El término «Seguridad Social» nace en los Estados Unidos de América con la llamada Ley de Seguridad Social de 1935, pero no alcanza resonancia mundial hasta que la Carta del Atlántico la usa en su art. 5.º al definir uno de los objetivos sustanciales de las Naciones Unidas. Desde este momento el término se usa y emplea con más o menos precisión en la doctrina y en las legislaciones nacionales e internacionales, sólo o acompañado de otros términos sinónimos o complementarios (10).

En el plano *doctrinal* son los proyectos de Beveridge, March y Wagner-Murray los primeros en plasmar el contenido más que el término de Seguridad Social. El inglés, de Beveridge (11), único de los tres que llegó a ser realidad legislativa, lo identifica con el Seguro social total y los servicios auxiliares, si bien habla de la creación de un Ministerio de Seguridad Social, consagrando así este término en su unidad superior a los anteriores. El canadiense, de L. C. March (12), tiene, en cuanto a terminología y contenido sustancial, idénticos caracte-

(9) TORRES, M.: *Teoría general de la política social*, pág. 174, cap. VIII.

(10) MARTÍ BUPILL: *Presente y futuros del Seguro social*, Madrid, 1949, página 55.

(11) *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944.

(12) R. I. T., Montreal, noviembre 1943.

res que el inglés: presupone el término de Seguridad Social, aunque apenas lo usa, prefiriendo hablar de los Seguros sociales como de realización inmediata. El de Wagner-Murray (13) es igualmente un sistema de seguros que debía completar con otro de Asistencia para lograr una Seguridad Social verdadera. En todos ellos, como se ve, predomina más la preocupación del contenido que la de la terminología, en consecuencia con su finalidad legislativa.

En el plano *legislativo nacional*, además de la norteamericana de 1935 a la que hemos hecho mención, usan de este término de «Seguridad Social» las leyes de Nueva Zelanda (1938) (14), la de Bélgica (1944) (15), la de Francia (1946) (16) y la mayoría de las iberoamericanas que a partir de ese primer año de postguerra han desarrollado un importante movimiento legislativo de Seguridad Social (17). Quizá pueda señalarse como excepción la Argentina que, a pesar de ser en su contenido de las más avanzadas, no usa el término de Seguridad Social con la precisión y detalle que las otras del mismo Continente (18).

En el *orden internacional* tampoco sus primeros textos, más bien políticos que jurídicos, ayudaron a fijar el concepto y el término de Seguridad Social. La Carta del Atlántico de 1941 proclama la «necesidad de garantizar entre las Naciones Unidas un mejor régimen de trabajo, el progreso económico y la Seguridad Social». Aquí pa-

(13) Cfr. su resumen en RIGUEIRA: *Seguro social integral*, Buenos Aires, año 1946.

(14) AZNAR GENER, S.: «La Seguridad Social en Nueva Zelanda», *Revista E. S. S.*, 1948, núm. 4, pág. 789.

(15) AZNAR GENER, S.: «La Seguridad Social en los países del Benelux», *Revista E. S. S.*, núm. 10, pág. 1683; «Un plan de reforma de la Seguridad Social en Bélgica», *R. T.*, 1950, núms. 7-8, pág. 587.

(16) «Carta social de los económicamente débiles en Francia», *Bol. de Información Social Int.*, Madrid, 1949, núms. 4-5, pág. 44.

(17) MARTÍ BUFILL: *El Seguro social en Iberoamérica*, Madrid, 1949; FARMAN, C.: «La Seguridad Social en Iberoamérica durante los años 1945 a 1947», *R. E. S. S.*, 1948, núm. 2, pág. 241.

(18) RIGUEIRA, I. c.

rece señalarse a dicho término un contenido esencialmente vinculado a los riesgos separados y distintos de la Política laboral.

Con posterioridad, el Comité Interamericano de Seguridad Social y la Organización Internacional de Trabajo han puntualizado algo más este término.

El primero, al celebrar en Chile la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, proclama en 1942 su conocida «Declaración de Santiago de Chile», señalando los principios de la Seguridad Social y Económica, apuntando, en su apartado 6.º, el Seguro social (19). La Oficina Internacional de Trabajo en su XXVI Conferencia Internacional, celebrada en Filadelfia el año 1944, usa ya oficialmente este término de Seguridad Social, perfilando y concretando su contenido como específico y distinto al Seguro social y a la Asistencia.

2. CONCEPTO POSITIVO O LEGISLATIVO

El concepto de Seguridad Social ha tenido su origen inmediato en las leyes más que en la doctrina. Aquí, al contrario de lo que ocurre en otras instituciones, tales como la propia del Seguro social, la ley se ha anticipado a la doctrina que ha venido posteriormente a desentrañar sus normas y a construir la doctrina. Por eso es de interés y de necesidad el que anticipemos el estudio del concepto de la Seguridad Social, tal como ha venido desarrollándose en las diversas legislaciones nacionales e internacionales. Este estudio ha de ser necesariamente más histórico y expositivo que filosófico y crítico.

Pero, a pesar de ese carácter histórico, preferimos, para su exposición, seguir el criterio sistemático de sus conceptos fundamen-

(19) GASCÓN Y MARÍN: *Los planes de seguridad social (De la Beneficencia al Seguro)*, Madrid, 1944, pág. 20; ELORRIETA, T.: *Problemas económicosociales de la postguerra*, Madrid, 1944, pág. 57.

tales en vez de seguir el evolutivo del tiempo de su aparición o el territorial de la nación respectiva.

a) *Finalidad*.—Desde luego, la primera ley norteamericana de 1935 no menciona siquiera la finalidad específica de la Seguridad Social. Reformas posteriores a la misma ley la conciben ya como «cobertura de los infortunios sociales» (20).

La Ley de Nueva Zelanda de 1938 es la que claramente pasa del concepto del Seguro social al de Seguridad Social, rompiendo así todo vínculo entre el Derecho social y el mercantil. Crea un nuevo concepto del Seguro social, tanto en su base como en su amplitud, que es lo que especifica a la Seguridad Social que persigue un fin integral (21).

Por el contrario, el Decreto-Ley belga de diciembre de 1944 no habla de esta finalidad integral; su alcance no llega ni siquiera a todos los trabajadores, sino tan sólo a los más débiles económicamente (22).

Francia en su Ley de Mayo de 1946 se sale del concepto del Seguro social y abarca en su plan la Seguridad Social a toda la población civil, señalando con ello una finalidad cuantitativa y cualitativa integral (23).

b) *Fundamentos*.—Son tres los fundamentos de la Seguridad Social que se apuntan en las legislaciones: el trabajo, la debilidad económica y la vinculación civil o social.

Se fundamentan en el trabajo jurídicamente tal: Bélgica, México, Ecuador, Paraguay, Chile, Costa Rica, Brasil y Guatemala.

Se fundamentan en la debilidad económica: España y Portugal.

(20) Es de interés el informe que el Dep. de S. S. ha dado sobre los efectos de la ley de 1938 hasta 1949. Cfr. *Ministry of Labour. Gazette*, abril 1950. traducción en *Bol. de Inf. Soc. Int.*, Madrid, 1950, núm. 4, pág. 39.

(21) «La Seguridad Social en Nueva Zelanda», *Bol. de Inf. Soc. Int.*, 1950, número 4, pág. 39.

(22) «El régimen de Seguridad Social en Bélgica», *Rev. du Travail*, enero de 1950.

(23) «Prestaciones de la Previsión francesa en 1948», *Bol. de I. S. I.*, 1949, número 8, pág. 52.

Se fundamentan en el vínculo civil o social: Inglaterra (24), Francia, Argentina (25) y Nueva Zelanda.

c) *Extensión subjetiva*.—La mayor o menor extensión subjetiva de los planes de Seguridad Social es lógica consecuencia del criterio sustentado respecto a su fundamentación.

Hoy, con posterioridad a la declaración de Chile (1942) y a la Recomendación de Filadelfia (1944) se va generalizando el criterio laboral frente al económico que privaba casi totalmente en las legislaciones de la postguerra anterior. Los salarios altos no son incompatibles con su encuadramiento dentro de la Seguridad Social.

Este mismo criterio, aunque lentamente, como corresponde a los momentos especiales de su economía, va dominando también en el Derecho español, con carácter absoluto en los Montepíos Laborales y con menos vigor en los otros Seguros sociales.

La extensión a todos los ciudadanos de los planes de Seguridad Social correspondiente a la fundamentación civil o social se abre camino en las legislaciones con más lentitud y dificultad, debido a razones económicas más que a motivos de criterio. No todas las economías podrían soportar tan pesada carga (26).

d) *Extensión objetiva*. (Prestaciones).—Son pocas las legislaciones que incorporan en el concepto de Seguridad Social todos los posibles riesgos a que están expuestos los trabajadores o simplemente los ciudadanos. El riesgo que más falta por hacerse vigente en las legislaciones es el de paro, debido principalmente a sus dificultades técnicas (27).

e) *Instrumentos*.—Son tres los instrumentos de que en las di-

(24) FOLKE SCHMIDT: «Principios de los Seguros sociales ingleses y suecos», *Fiskalia Meddelanden*, junio 1950 (trad. en Bol. de I. S. I., 1950, núms. 15-17, página 37).

(25) ARCE, J.: «Seguridad Social en la Argentina», *Anales de la Ac. de Ciencias Econ.*, serie 2.^a, vol. II (núm. 2), Buenos Aires, 1944, pág. 193.

(26) MARTÍ BUFILL: *Presente y futuro del Seguro social*, Madrid, 1948, página 30.

(27) DERSCH: «Arbeitsrecht u. Arbeitslosen versicherung», en *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1929; GARCÍA OVIEDO: *Algunas consideraciones acerca de la lucha legal contra el paro forzoso* (discurso inaugural), Sevilla, 1929, página 18 sigs.

versas legislaciones se vale la Seguridad Social para cumplir su cometido: el Seguro social, la Asistencia y los Servicios sociales o sanitarios. Casi siempre tienen estos últimos un carácter supletorio y accidental, que actúan sólo hasta que el Seguro alcance su amplitud propia.

La Declaración de Chile habla claramente del Seguro Social, dependiendo de la mayor o menor perfección de éste la consecución o no de los fines propios de la Seguridad Social. La Recomendación de Filadelfia señala como medios el Seguro social, la Asistencia social y los Servicios médicos. El Seguro de carácter laboral abarca a todos los trabajadores en todos los riesgos que puedan tener por su carácter de trabajador. La Asistencia comprende la manutención de los mismos, inválidos y ancianos, así como la asistencia general. Los Servicios médicos atienden a todos los ciudadanos por la sola razón de serlo, tal como lo tienen ya implantado Rusia, Nueva Zelanda e Inglaterra.

Las legislaciones de tipo laboral se circunscriben generalmente al Seguro Social, más o menos amplio y perfeccionado. Dentro de este criterio aseguratorio, la mayoría de las legislaciones conservan todavía los resabios mercantiles del Seguro privado; proporción entre primas y prestaciones, así como clasificación de los infortunios en profesionales basados en el principio de solidaridad, así como en períodos de espera más o menos largo. Todo ello pugna con el concepto de Seguridad Social, si ésta responde a una institución nueva y superior a la del Seguro social, base de la anterior previsión social (28).

f) *Gestión*.—Tiende la mayoría de las legislaciones a la gestión unitaria, ya sea estatal o paraestatal. Tan sólo por excepción quedan algunas legislaciones que imponen o admiten al menos la gestión plural.

Es plural en España, donde son instrumentos y medios de la Seguridad Social, tanto el Instituto Nacional de Previsión como la Or-

(28) GASCÓN Y MARÍN, op. cit. («Los planes», pág. 90), donde bajo el epígrafe «Características de los nuevos planes» se señalan las diferencias legislativas en relación con las prestaciones, ámbito personal, modos de gestión y financiación, etc.

ganización Mutualista Laboral; además de las entidades privadas que pueden asegurar los accidentes de trabajo, así como el de enfermedad. Argentina admite la coexistencia jurídica y financiera de distintos regímenes, si bien ha establecido la unidad de órgano en el Instituto Nacional de Previsión Social, convirtiendo a las Cajas autónomas y existentes anteriormente en secciones de dicho Instituto.

La gestión es unitaria y estatal, con carácter absoluto, en las legislaciones de Inglaterra y Francia, a través de los respectivos Ministerios de Seguridad Social.

La gestión es unitaria y paraestatal en todas las restantes legislaciones que han implantado en sus Derechos la Seguridad Social.

g) *Financiación*.—El régimen financiero adoptado por la mayoría de las legislaciones es el contributivo por parte de obreros y patronos, más o menos ayudado por el Estado (29).

Tan sólo las legislaciones que distinguen entre Seguros sociales, Asistencia y Servicios sociales conceden gratuita la asistencia y, a veces también, parte de los servicios (Inglaterra).

3. CONCEPTO DOCTRINAL

a) *Concepto etimológico*. — La seguridad presenta un aspecto subjetivo y otro objetivo. Este último es el básico y fundamental, del que es reflejo y consecuencia el primero.

Esta *seguridad objetiva* («es seguro que») puede a su vez relacionarse y referirse al riesgo o a su remedio. La primera seguridad objetiva de que no ha de sobrevenir el riesgo, no es asequible al hombre. Más aún: si existiese, sobraría toda la Seguridad Social que se basa sustancialmente en que el riesgo puede venir, y, en algunos casos, ha de venir fatalmente, aunque no se produzcan sus consecuencias individuales o sociales. La segunda seguridad objetiva referida al remedio es la que constituye el objeto específico de la Seguridad

(29) En *Revista de Trabajo* (Madrid, septiembre 1952, págs. 857-914) ha aparecido, traducido de *Revista Internacional de Trabajo*, un documentado estudio comparativo de la casi totalidad de regímenes de Seguridad Social.

Social; el remedio vendrá cuando el riesgo se presente, si éste no ha podido evitarse anteriormente.

La *seguridad subjetiva* («estar seguro de que») la tendrá el individuo o la Sociedad si cree en la realidad de la seguridad objetiva. Es a la que se refiere principalmente la etimología del término seguridad (*securos*; de «se», contracción de «sine», y «cura»; es decir, sin cuidado ni preocupación). Como no existe la seguridad objetiva absoluta, como antes dijimos, esta seguridad subjetiva ha de responder solamente a la seguridad de que ha de ponerse el remedio al riesgo que sobrevenga.

Esta seguridad subjetiva expresa un estado psicológico, no dinámico o activo, sino estático o pasivo. Es a la voluntad lo que al entendimiento la certeza. Aquella despreocupación de la voluntad implica y supone su correspondiente estado intelectual de certeza o probabilidad máxima.

Todo esto en relación con la seguridad individual, que no se altera sustancialmente en su contenido cuando se le añade el calificativo de «social».

El aditamento de este adjetivo puede variar el contenido de la seguridad en un doble sentido: puede ser social en cuanto que esa seguridad la proporciona la sociedad (*prestatio securitatis*), o la tiene adquirida la sociedad (*secura facere*); en los dos sentidos cuadra el calificativo. La seguridad la da la sociedad a sus miembros como función y deber suyo social. La seguridad de su ser y existencia la recibe la Sociedad de sus miembros, como la suma y resultado de sus seguridades individuales. En este sentido, la Seguridad Social se identifica con la *paz* social, basada en el *orden* social, que, a su vez, se fundamenta en la *justicia* social, que específicamente pide en este caso la distribución justa y equitativa de la riqueza y renta social.

De todo esto se deduce que el término Seguridad Social indica un estado, un fin alcanzado, mientras que en el sentido que se le da en los planes y en las legislaciones a ella referentes, es más bien un medio e instrumento para conseguir esa seguridad social. Por eso, quizás, en este aspecto etimológico fuese más exacto el término de aseguramiento social.

b) *Multiplicidad del concepto*.—Todo concepto, por simple que sea, refracta su contenido en múltiples conceptos parciales e inadecuados, debido a la limitación del entendimiento humano. El contenido en sí es uno, pero su imagen en nuestro entendimiento, es decir, su concepto es múltiple y fraccionado; sólo el entendimiento divino tiene un solo concepto, único y adecuado, en su propia idea.

De aquí la diversidad de conceptos que pueden formularse de la Seguridad Social, según los criterios o puntos de vista y de estudio a que quiera someterse (30).

a') Aparte de la clasificación, ya dicha, de concepto positivo o legal (de *lege lata*) y doctrinal o teórico de (*lege ferenda*), caben dentro de esta última otras clasificaciones.

b') Puede concebirse la Seguridad Social en un estado positivo y actual, o en un estado potencial solamente. El ciudadano que en la actualidad no necesita los auxilios de la Seguridad Social tiene, sin embargo, un derecho potencial y remoto para cuando se encuentre en la necesidad prevista por ella. Este podía ser el caso del empresario o trabajador autónomo no incluido en el ámbito de la Seguridad Social. Para el trabajador inscrito en ella tiene un carácter positivo y actual.

c') El concepto positivo puede a su vez clasificarse en filosófico, jurídico, económico, político, histórico, etc., según el criterio y punto de vista de clasificación que se adopte.

d') A su vez, cada uno de estos últimos conceptos puede subdividirse en estricto, amplio y amplísimo, según recoja exclusivamente los caracteres específicos y diferenciales, o también los genéricos en que coinciden con otras instituciones (31). Según esto, se comprende que a la verdadera ciencia interesa solamente el concepto que determine sus caracteres específicos y diferenciadores, dados, aunque

(30) AGUIRRE, J.: «Esencia y elementos de la Seguridad Social», *Revista E. S. S.*, 1949, núm. 5, pág. 849.

(31) JORDANA DE POZAS, conferencia pronunciada en la Sociedad Matritense de Amigos del País el 21 de abril de 1947. Llama estricto al que «restringe» su amplitud; a mi modo de ver, el que da los caracteres específicos coincide con el llamado por Jordana «amplio».

parezca paradójico y contradictorio, por el concepto llamado por algunos amplio.

c). *Contenido y caracteres.*—Como la Seguridad Social es una realidad institucional nacida en las legislaciones, no puede deducirse su concepto sino de éstas. Por eso nos interesa para su claridad seguir las notas y caracteres que hemos deducido anteriormente en su concepto positivo o legal. El concepto doctrinal ha de sistematizar y fundamentar esos caracteres, función que es ajena a la legislación.

Ante todo anticipamos que pretendemos dar un concepto doctrinal, filosófico y estricto de la Seguridad Social. Los caracteres que vamos a estudiar no son todos en su contenido del mismo orden y naturaleza. Unos son de carácter jurídico; otros, estrictamente filosóficos; otros, sociológicos o económicos, y otros, finalmente, de simple organización.

Pero su conjunto heterogéneo recogido y seleccionado de las legislaciones es lo que constituye el contenido sustancial de la Seguridad Social, y en consecuencia, su concepto doctrinal. Este concepto ha de tener los siguientes caracteres sustanciales:

- 1.º *La Seguridad Social es un deber social que corresponde a un derecho social.*

Sea cualquiera la extensión y la técnica de la Seguridad Social, simple, o mixta de seguro, asistencia y servicios, es esencial a su contenido que su prestación sea función social y no caridad ni justicia privada, sino justicia pública. La sociedad, como tal, debe dar esa seguridad económica y social primero a los individuos y luego al conjunto de todos ellos, a la sociedad. Y los ciudadanos de ese país deben reclamarlo como un derecho suyo correspondiente a aquel deber social.

La gestión o administración puede ser más o menos estatal o privada; pero, aun en los planes en que esa intervención ceda paso a la gestión privada, su vigilancia y dirección ha de corresponder a la sociedad como función suya peculiar.

Este carácter, aunque de naturaleza jurídica y ética directamente, es fundamental y básico al contenido esencial de la Seguridad Social. Su modo concreto de realización puede ser cuestión accidental, ya que puede concebirse o no como servicio público.

Ya el Seguro social pasó hace tiempo del carácter voluntario al obligatorio. A pesar de su belleza y eficacia en sectores cultivados de la sociedad, la libertad en la Previsión ha de rendirse para su eficacia a la obligatoriedad. La libertad individual, limitada cada día más en todos los sectores, ha de subordinarse en sus privilegios a la libertad colectiva, que para existir exige esta obligatoriedad. Por eso, de esta función de la Seguridad Social se deduce lógicamente su carácter obligatorio, que estudiaremos más detenidamente en su capítulo correspondiente.

Sin embargo, no implica esto sustancialmente que su extensión haya de abarcar necesariamente a todos los ciudadanos. Puede ser deber y función social el garantizar solamente a los que por sus medios económicos actuales no pueden prevenirse ni defenderse contra dichos riesgos futuros. Solamente si concebimos los derechos de la Seguridad Social, como antes dijimos, como derechos remotos o potenciales, podría decirse que de este carácter de deber social se deducía lógicamente su extensión universal a todos los ciudadanos; pero en un concepto actual de dichos deberes no puede decirse sea sustancial su extensión a todos los ciudadanos.

Ni implica de por sí este carácter la fundamentación del propio derecho de Seguridad Social. En potencia es un derecho vital que se fundamenta en el mero título de ciudadanía; pero el derecho convertido en acto se fundamenta directamente en la necesidad. De aquí que se deduzca, en consecuencia, su carácter de igualdad, que el remedio no ha de atender más que a la necesidad, sea cualquiera el sujeto que la tenga.

2.º *La Seguridad Social es una garantía individual y social contra la miseria.*

Ambas garantías y seguridades nacieron entrelazadas en el momento de la inseguridad máxima de la guerra anterior. No olvidemos que la Carta del Atlántico, en cuyo punto 6.º se proclama esta Seguridad Social, fué el programa de la postguerra, que contenía en su ideario la razón y el porqué de la contienda y, consecuentemente, el ideario de la postguerra en su afán de evitar las causas motivadoras de aquella (32).

Según este ideario no hay paz duradera sin justicia social. Este principio, proclamado ya en el Tratado de Versalles, requería para su eficacia, no conseguida hasta entonces, una puntualización y fundamentación. La Carta del Atlántico se la da en el terreno económico a través de la «plenitud de empleo» y de la elevación de los niveles de vida, ambos conjugados en una mayor producción.

Nota específica de esta finalidad de la Seguridad Social es su integridad y su totalidad. Como antes dijimos, la Seguridad Social, o es integral o no es nada. Para su eficacia ha de garantizar todos los riesgos, sean de quien sean, ya que de lo contrario existiría dentro de la sociedad un foco de inseguridad que irradiaría su eficacia destructora a los otros sectores asegurados.

También va implícita en este carácter la conceputación de la mi-

(32) Inglaterra, la primera que técnicamente concibe la moderna seguridad social, se resistía durante la guerra 1939 a 1945 a concretar su programa de postguerra por miedo a una escisión en la unidad gubernamental del Gobierno nacional. Las primeras declaraciones sobre los fines de la guerra no se dan en Inglaterra, sino en Estados Unidos. En su mensaje al Congreso del 6 de enero de 1941, Roosevelt prometió al mundo cuatro libertades. La tercera de ellas era «sustraerse a la necesidad», lo cual, traducido en términos económicos, implica acuerdos económicos que aseguren a cada nación una vida sana de paz para sus habitantes en todas las regiones de la tierra. Citando por SCHEU, J.: *El laborismo británico y el plan Beveridge*, Buenos Aires, 1943, página 21.

seria, ya que su lucha es lo que materializa esta finalidad que estudiamos como nota característica de la Seguridad Social. Así lo concibe la Carta del Atlántico. Pero la miseria es un concepto muy elástico. En resumen, es el problema siempre palpitante de la redistribución de los bienes materiales, que a su vez es la proyección en el mundo de la política económica de la función social de la propiedad.

Consecuencia de esta naturaleza y carácter de la Seguridad Social es su igualdad, que no quiere decir precisamente uniformidad. La igualdad dice proporcionalidad, y la justicia la exige e impone por su carácter de ser distributiva, una de las modalidades de la justicia, única en su esencia.

Todo esto en cuanto a la parte que se evita. En cuanto la que se garantiza, consiste esta garantía en asegurar un nivel de vida superior en lo material y en lo espiritual, en cuanto a igualdad y oportunidad educativa para todos los niños, idea que abraza su desarrollo intelectual, moral y físico.

3.º *La Seguridad Social es un conjunto de medios técnicos que garantiza la eficacia de la seguridad individual y colectiva anteriormente explicada*

Estos medios pueden ser tan amplios como lo requieren los fines antes indicados. Pero como los riesgos de miseria son limitados, también pueden serlo en cierto sentido sus remedios.

En este sentido se señalan generalmente los tres siguientes: los Seguros sociales, la Asistencia y los Servicios.

En esta clasificación tripartita, los Seguros sociales tienden a garantizar técnicamente el remedio de los riesgos y males de los trabajadores dentro de su profesión. La Asistencia abarca los medios que garantizan los riesgos que no quedan cubiertos por los seguros, ya sea porque no son profesionales o porque, debido a las condiciones del sujeto, no quedaron incluidos en aquéllos (niños, ancianos inválidos). Los Servicios, entre los que destacan principalmente los sani-

tarios, se distinguen de los Seguros por su amplitud y por su aplicación inmediata, prescindiendo de la correlación estricta entre cuota y prima que existe en los Seguros (33).

4.º *La Seguridad Social se basa sustancialmente en fundamentos económicos* (34)

Esta base económica se refleja en lo material en dos caracteres: en la «plentitud de empleo», como expresión de la máxima producción nacional, y en la solidaridad del pago de cuotas entre todos los elementos de la producción, incluída la propia sociedad.

La plenitud de empleo tiene una concepción social, pero tiene otra estrictamente económica que fué su primer matiz de origen y a la que principalmente nos referimos ahora. Se la concibe, no tanto como una medida de evitar la desocupación, cuanto como una institución para conseguir que todo el mundo trabaje y produzca y lo haga precisamente en la colocación que mejor cuadre a sus cualidades, consiguiendo con ello una mayor productividad.

De aquí que, si deseamos Seguridad, hemos de esforzarnos, a menos que nuestros deseos resulten estériles, en luchar con energía por el progreso económico. Y la inversa, nuestros esfuerzos por este progreso serán baldíos si no luchamos con igual energía porque el trabajo obtenga una seguridad mayor que la disfrutada hasta hoy. Seguridad no es, sin embargo, sinónimo de estabilidad individual o social; por el contrario, esa misma seguridad puede exigir cambios de empleo y de trabajo y aun la disminución momentánea de ingresos si ello trae como consecuencia una mejor adaptación profesional y, con ella, un rendimiento (35).

(33) TORRES, M. (op. cit., pág. 212), da varias notas diferenciales.

(34) «Quien dice vida económica dice vida social. Quien dice vida social dice vida humana. Quien dice vida humana dice vida de libertad» (Pfo XII en la alocución a los congresistas de Cambios Internacionales el 7 de mayo de 1948.)

(35) FISHER, A.: *Progreso económico y seguridad social* (trad. esp.), Buenos Aires, 1949.

La solidaridad se basa igualmente en principios de justicia social. El empresario, el trabajador y la Sociedad son los beneficiarios de la Seguridad Social. En consecuencia, han de ser igualmente las tres partes las que solidariamente contribuyan, a su modo, a su sostenimiento económico. Con esto la Seguridad Social nace con el carácter que ya actualmente tenían la mayoría de los Seguros sociales, que si en un tiempo fueron algunos de ellos no contributivos, tienden en la actualidad a convertirse todos ellos en contributivos por parte del propio trabajador.

4. DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Concepto y definición tienen entre sí la misma relación causal que idea y palabra. La claridad en la idea es presupuesto indispensable para la claridad en la expresión. Y así, determinado el concepto de la Seguridad Social, podemos ya intentar definirla, es decir, exteriorizar en palabras aquel concepto.

Sin embargo, esta definición, como todas las que anteceden a la exposición doctrinal de lo que se define, ha de ser necesariamente apriorística e hipotética. La mejor definición será la que el propio lector deduzca de todo el estudio y exposición que pretendemos hacer.

La diversidad de conceptos que antes apuntamos, así como la supervaloración destacada y unilateral de algunos de ellos, con olvido de los demás, según las tendencias ideológicas de los tratadistas, trae como consecuencia lógica la multiplicidad de definiciones de la Seguridad Social. En esta diversidad de conceptos y definiciones influyen también las diversas concepciones políticas sobre el Estado y su administración, las filosóficas sobre la libertad y dignidad humana, las económicas sobre el intervencionismo o libre cambio y el olvido o franca negación del Derecho natural que, en su fundamento de la justicia, es, a nuestro juicio, la luz orientadora de sus principios

y el fundamento insustituible de todas sus conclusiones teóricas y prácticas.

Para nosotros, «La Seguridad Social es la parte de la ciencia política que, mediante instituciones técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros».

Analicemos brevemente, para su mejor comprensión, cada una de las partes de esta definición.

«*Es la parte de la ciencia política*». Con ello se determina el género, el carácter científico y su entronque con otra ciencia más general. La Seguridad Social mira a la sociedad más que al individuo; su obra es más económica que jurídica. Pertenece, por tanto, más a la política que al Derecho estricto.

«*Mediante instituciones técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia*». Se determina así su extensión objetiva; es, por así decirlo, su causa formal. El número de estas instituciones puede ser ilimitado, como es amplísimo el fin al que se subordina. Esos medios, para que sean eficaces, suponen otras medidas de índole diversa, fiscales, laborales, de reglamentaciones de trabajo, económicas, educativas, etc. Todas ellas son medios e instituciones de la Seguridad Social, con tal que contribuyan a sus fines. Aquellos son medios directos; los otros, más amplios, son indirectos e *in obliquo*.

«*Tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual*». Se señala aquí la doble causa final de esta institución; el fin mediato y último, que no es otro que la prosperidad social con su seguridad; y el fin inmediato, secundario y subordinado al anterior, que es el bienestar individual con todo su amplio contenido. Estos dos fines se subdividen, a su vez, en otros que vienen dados por el concepto negativo de defensa y el positivo de propulsión y avance. No se limitan los fines de la Seguridad Social a la «cura advertendi mala futura» de la Previsión estricta, sino que se extiende a la «cura promovendi salutis», objetivo de la Política.

«*De todos sus miembros*». Con esto se señala la causa material, al

propio tiempo que la extensión subjetiva de la Seguridad Social que, en principio, alcanza a todos los miembros de la Sociedad.

Definición que corresponde al llamado concepto amplio, que es el que da sustantividad propia a esta unidad científica que se llama Seguridad Social. Los Seguros sociales existían; existía también la política laboral, así como la de alimentación, vivienda, etc.; lo nuevo está en la conjunción de todo ello en una finalidad concreta (36).

JOSÉ PÉREZ LEÑERO

(36) Defienden esta misma concepción, entre otros, AZPIAZU, J., en «La sociología católica y la Seguridad Social», R. E. S. S., 1947, núm. 10, pág. 548; OSWALD STEIN: «Hacia la Seguridad Social», O. I. T., Montreal, 1942, página 3; GAETA Y SANTA: *Manual de Seguridad Social*, S. de Chile, 1949, página 10; ROBSON, W. A.: *Social Security*, 1948. Cfr. ALTMAYER, A. J.: «Cooperación internacional para desarrollar la Seguridad Social», Montreal, Comité Interamericano de Seguridad Social, 1943, *Boletín* núm. 3.