

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU PROYECCION EN EL CAMPO

Por

FERNANDO HERNANDEZ GIL

Magistrado de Trabajo

SUMARIO :

I. Dificultades para la fijación del concepto de Seguridad Social.—II. Planteamiento del problema.—III. La Seguridad Social y su consideración teórica.—IV. ¿Qué es la Seguridad Social?—V. La Seguridad Social y su realización por el Derecho.—VI. La Seguridad Social y el campo.—VII. Situación legislativa.

I.—DIFICULTADES PARA LA FIJACION DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Así como en otras muchas cuestiones relativas al Derecho Social cualquiera que pretenda afrontarlas se encuentra con la ingente dificultad que origina la carencia de antecedentes, bien sean históricos, dogmáticos o bibliográficos, no ocurre esto en lo que al concepto de Seguridad Social se refiere; hacia esta idea, desde algún tiempo —poco— a esta parte, existe la mayor preocupación por su estudio; pretendiéndose —en buena proporción de supuestos— determinar sus límites y contornos, en la esperanza de que la Seguridad Social venga a constituir la fórmula mágica que resuelva de una vez para siempre un conjunto de problemas que la Humanidad tiene planteados desde sus orígenes, y en pos de su solución o resolución se han sucedido las generaciones que nos precedieron, ensayando fórmulas teológicas, políticas y sociales que, sucesivamente, superaron la exigencia de la vida misma en su continuo progreso.

La inmensa mayoría de las fórmulas políticas, en pos de cuyo logro perseveraron los individuos en los distintos momentos de la Historia, estaban basadas en una filosofía, que les otorgó contenido específico, al propio tiempo que ofrecían a los hombres un *futuro mejor*. Ante este cénit, se luchó con la dialéctica unas veces, con las armas otras..., pasó la oportunidad, el tiempo —su tiempo— se desvaneció y al olvido se unió su fracaso. Hay en nuestra mente un recuerdo —un curioso recuerdo— para fórmulas políticas, como las del Contrato Social de ROUSSEAU, o las de HEGEL, o las de LOCKE, que, sin duda, tuvieron un feliz momento —su coyuntura—, pero, invariablemente, fueron superadas, por ineficientes; la realidad de cada día, el imperio de cada momento, las exigencias del vivir, constituyen el mejor contraste para determinar *la utilidad* de una solución definitiva. ¿Ocurrirá esto con el principio, la fórmula, el axioma o el sistema de la Seguridad Social?

Actualmente parece como si al conjuro de la Seguridad Social —en penetrar en sus secretos— nos debatiéramos los hombres de nuestra generación, y aunque sólo sea —hecha abstracción de sus posibilidades reales y prácticas— por lo que tiene para todos de esperanza este rayo de luz en un mundo de tinieblas, es aceptable y merece de nuestro considerado examen. De aquí que prestemos la mayor atención al meditar sobre esta nueva oportunidad que ofrece la dogmática político-social del momento, y que se sintetiza en *la idea de la Seguridad Social*, común denominador de buen número de soluciones, que deben contribuir al primado de la justicia social entre los hombres y que tenga como fin un mundo de paz y un mundo mejor. Tan general es su enunciado, que hacia la Seguridad Social así concebida han de enderezarse todos los pasos que en las plurales actividades de la vida humana existan, y más aún cuando estas actividades sean coordinadas y dirigidas hacia el común beneficio de las colectividades políticas que se constituyen en naciones. En este sentido, cuando la Seguridad Social queda asimilada y equiparada a una *acción o programa de gobierno*, es, en definitiva, esta acción —la del Poder Público— la que debe de estar —si se estiman legítimos sus fines— al servicio de esa colectividad organizada y, antes que de la colectividad misma, al servicio de sus miembros, como llevadores que son de unos derechos primarios innatos e inalienables en muy acentuadas proporciones.

Nuestro empeño ha de verse forzosamente circunscrito al estu-

dio de la Seguridad Social, en su más limitada idea, como concierto o sistema de medidas dimanantes de la acción constituyente del Estado y que conducen, de un modo mediato o inmediato, a la elevación moral, material (económica) y social de los trabajadores; medidas de la más variada índole y que constituyen, sin duda, una superación indudable de los tradicionales sistemas de los Seguros Sociales.

No hemos de dejar de señalar que el enunciado del tema --Seguridad Social en el campo-- es de una amplitud extraordinaria y a ello no obsta que sea precisamente en su manifestación agraria donde la Seguridad Social tiene --hasta el presente-- un desarrollo más limitado; las dificultades surgidas --unas vencidas y otras en trance de serlo-- tienen como obligado corolario limitaciones en su desenvolvimiento, que, necesariamente, ha de ser lento --si se pretende que sea progresivo y seguro--. No hay mayores perturbaciones en orden a la intensificación de la Seguridad Social que aquellas que puedan ser consecutivas a un fracaso en cualquiera de sus fundamentos básicos. Es preferible esperar y ensayar antes que liquidar organismos o sistemas que fueron bien concebidos, pero que, parcialmente, no alcanzaron en su ejecución práctica los resultados esperados. Buena prueba de ello es que así ocurrió en algún país sudamericano (Chile) donde, después del fracaso, sobrevino un período de laxitud y aletargamiento grande en tanto se logró el resurgimiento o replanteamiento, con los males inherentes a ese período de *inseguridad* --que es secuela de una seguridad fracasada--.

II.—PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es nuestro propósito el esbozar las líneas generales del concepto de Seguridad Social para, después de determinar éste en su extensión, límites y posible contenido positivo, discurrir sobre las posibilidades presentes y futuras de una Seguridad Social especialmente referida al agro, sin que ello impida que se haga especial referencia --siquiera sea con la brevedad propia que imponen las limitaciones de este trabajo-- a las legislaciones positivas españolas y también hacia las *desideratas* que, como objetivo de una obra más perfecta y lograda para un mañana próximo o remoto, nos otorgan las recomendaciones y resoluciones de las distintas

Conferencias Internacionales en las que se abordó la cuestión de la Seguridad Social. Al final precisaremos las conclusiones más inmediatas que sugirió la visión panorámica —en su doble proyección teórica y práctica— de este importante tema, en torno al cual se debaten los que sienten inquietudes de llevar a las masas trabajadoras hacia porvenires menos pródigos en escaseces, dolores e inseguridad, ya que el signo y síntoma de la grandeza espiritual y material de un pueblo debe conformarse dentro de una estructura jurídica y una situación económica que logre una aproximación de los que son desiguales.

III.—LA SEGURIDAD SOCIAL: CONSIDERACION TEORICA (1)

He aquí un tema de gran actualidad y que, como otros muchos de los que integran el inmediato quehacer del sociólogo o del político —y, mejor aún, del político con inquietudes sociológicas—, todavía no está jurídicamente definido y concretado y, sin embargo, se puede afirmar que un día y otro se está haciendo *Seguridad Social*: Seguridad Social es —en un sentido amplio de la idea— el conjunto de medidas emanadas de una concepción abstracta de los problemas vitales del individuo trabajador y conducentes a su integración en un *medio apto* para el desarrollo de su actividad como persona, como ciudadano y como trabajador inserto en una comunidad nacional. En una concepción más estricta de la idea de Seguridad Social puede concebirse como el conjunto de medidas legislativas conducentes a la elevación moral y dignificadora del trabajador mediante medidas preventivas en unos casos, y de compensación y cobertura en otros de los eventos de todo género que puedan determinar en el futuro una disminución del mínimo vital que al sujeto protegido (el trabajador) debe otorgarle el Estado por el mero hecho de ser miembro de esa colectividad. El Estado —aun respetando la libertad individual— no puede permanecer impasible ante la adversidad económica de sus ciudadanos, que

(1) *La bibliografía*. Sobre la Seguridad Social, proplamente dicha, existen abundantísimas bibliografías; es una prueba más de lo mucho que espera la Humanidad de este elemental enunciado; aquí consideramos preferentemente su concepción y desarrollo desde el punto de vista español, ya que una breve incursión a la bibliografía por otros países excedería con mucho los límites de este trabajo; omitiremos otras referencias que las indispensables.

unas veces tiene su origen en la falta de trabajo, otras en la edad y otras en la enfermedad, el accidente, etc.

Así podemos suscribir íntegramente lo afirmado por W. ROHRBECK (2) al considerar que la política social de los últimos sesenta y cinco años ha emprendido en el mundo entero nuevos caminos. La técnica y la industrialización han lanzado al hombre sobre rutas en las que ya no tiene posibilidad de *libre decisión*, sino que está cada vez más incorporado al servicio de la comunidad, la que determina el rumbo y el alcance de sus actividades. Así también han surgido para las comunidades nacionales nuevas obligaciones, que se traducen en una profunda preocupación por su fuerza vital, personal y económica, así como sus *exigencias culturales*. En este aspecto, el problema más complicado es el de hallar una forma de *previsión que no convierta la misma en peso insoportable para la comunidad*. No debe destruirse la independencia de actuación del individuo y su sentido de responsabilidad; de lo contrario se agotarían las fuerzas de la comunidad para llevar a cabo una *previsión eficaz*. No puede ser misión de una política social la de liberar al individuo de la *responsabilidad de su propio destino, pues es razonable y de amplia proyección el facilitarle la lucha por la vida*. Una forma ideal de previsión la ofrecía el Seguro, ya que éste liga al asegurado mediante sus propias prestaciones a la consecución de sus fines, pero los tiempos del Seguro han quedado desbordados.

La Seguridad Social es un concepto nuevo, y, por tanto, la imprecisión es natural al tratar de fijar sus límites y contornos, y si éstos tienen movilidad evidente, bien claro queda que su *contenido no puede ser fácilmente habido*. Así lo anota MENÉNDEZ PIDAL (3) al afirmar que este concepto ha de integrarse en el Derecho Social; aun cuando puede tener zonas comunes con los Seguros Sociales, éstos son la especie de aquel genérico concepto. *Compartido este criterio, nosotros pensamos que la Seguridad Social actual es la suma de toda las medidas adoptadas hasta el presente y conducentes a garantizar a los trabajadores de las múltiples coyunturas que les colocan en situación de inferioridad dentro de la comunidad*. Ciertamente que la Seguridad Social, en una acepción amplia, desborda notablemente cualquier concreción que pueda hacerse,

(2) *Cuadernos de Política Social*, núm. 16, 1952, página 31 y siguientes. ¿Es digno de imitación el sistema de Seguridad Social inglés?

(3) *Derecho Social Español*, vol. II, pág. 175 y siguientes.

y así puede algún autor (PÉREZ LEÑERO) estimar que ésta ha de consistir en coordinar y armonizar en el mundo de las ideas —tan múltiples y tan simples a la vez— toda la actividad del hombre; de aquí que descansa en una fundamentación jurídica, sociológica y económica; que, en su triple sentido, ha de manifestarse extensamente esa actividad del hombre (4).

Nosotros estimamos que esta *generalización* del concepto entraña su imprecisión y ofrece el peligro de su desnaturalización; de aquí que consideremos el concepto de Seguridad Social como algo más constreñido a la realidad del hombre trabajador. Cier to que ampliamente lo consideran buena parte de los tratadistas; pero, a nuestro juicio, para lograr esos objetivos últimos o finales han de lograrse otros muchos más próximos y que aun no se alcanzaron. Hagamos, pues, abstracción de esa Seguridad Social amplia, por no servir a nuestros fines inmediatos.

Como puede seguirse de lo anterior, estos principios son tan elementales y comunes a buen número de ciencias, que su parte está en la propia elementalidad. Evidente que ha de partirse de unos principios axiomáticos para construir cualquier manifestación sólida de las ideas; pero a los fines propuestos por la Seguridad Social, han de considerarse superados aquéllos y ya *insitos e insertos en su articulación*; es decir, deben constituir unos presupuestos de hecho que se aceptan desde el principio y que hacen innecesaria su discriminación previa.

Al lado de esta concepción amplia de la Seguridad Social existen otras más en armonía con el estado actual de la cuestión y, a nuestro juicio, sobre las que ahora se debe pensar llevar a efecto las realizaciones inmediatas.

Así, CUENCIA (5) dice: "Los Seguros Sociales eran *medio* de realización de la Seguridad Social, pero sólo *parcialmente*; de este carácter parcial, así como de la *falta de unión* entre las distintas entidades aseguradoras, se deriva su falta de eficacia. *Seguro Social total* — añade — es aquel que ofrezca al trabajador lo necesario contra las consecuencias de cualquiera de los riesgos a que está expuesto; sin perjuicio de esta *coordinación* puede aceptarse

(4) PÉREZ LEÑERO se hace eco de este concepto amplísimo de la Seguridad Social (*Rev. Esp. de Seguridad Social*, "La S. S. como ciencia", núm. 3, 1952, pág. 517 y siguientes) y sintetiza las bases o principios de la Seguridad Social en los siguientes: a) La Ley de la vida humana. b) La Ley de la Sociedad. c) La Ley del progreso; y d) La Ley económica.

(5) *Gestión de la S. S.*, Madrid, 1951, pág. 25 y siguientes.

la separación técnica del Seguro para cada riesgo. Pero la idea de la Seguridad Social, tanto desde el punto de vista teórico como en el terreno de la experiencia universal, es mucho más amplia y fecunda que la del Seguro Social. Este es un *medio* entre los muy diversos empleados para alcanzar *el fin total* de la Seguridad Social.

La Seguridad Social participa —según LUÑO PEÑA— de las siguientes características:

Una, total y general las que determinan la exigencia de una verdadera solidaridad nacional. El principio de la *unidad* se coordina con la característica esencial de *generalidad* y de *totalidad* como integrantes del orden jurídico, económico, social y político de un Estado, pues es evidente que afectan primordialmente a la economía nacional, los graves problemas inherentes al paro, al trabajo y su retribución, a la sanidad nacional, al accidente, a la enfermedad profesional, etc.

JORDANA DE POZAS (6) afronta también el problema, y dice: “La noción de la Seguridad Social tiene un carácter *objetivo* perfectamente compatible con la de *previsión*, que es una cualidad de un sujeto individual o colectivo.” Añade: “La Seguridad Social *es aquella situación en que el hombre se encuentra a cubierto de los riesgos que amenazan la normalidad de su empleo, la suficiencia de su retribución laboral* o la salud y la integridad física de él y de su familia. La Seguridad Social *en cuanto a fin* puede ser objeto de la política o de la conducta; pero, hablando con precisión, no puede ser enseñada, porque no es ciencia, ni arte, ni norma.”

Compárense estas conclusiones de JORDANA DE POZAS y las establecidas por PÉREZ LEÑERO más arriba y se verá que al aceptarse por los tratadistas conclusiones tan abiertamente opuestas como discrepantes nos dan la mejor prueba y argumento del estado presente de la cuestión que analizamos.

IV.—¿QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL?

Desde los ángulos más opuestos tratan de allegar argumentos para forjar o reforzar el concepto. LLEÓ (7) entiende que la polí-

(6) En *Rev. Ibero-Americana de Seguridad Social*, núm. 1, “La enseñanza de la Previsión y la Seguridad Social”, pág. 11 y siguientes.

(7) *Rev. Ibero-Americana de Seguridad Social*, mayo-junio 1952, pág. 32.

tica de Seguridad Social *no puede ser obra exclusiva del Estado, ni consecuencia del mandato taumatúrgico de la Ley*. La Sociedad tiene que colaborar en esa política si se quiere que rinda todos sus frutos de paz y de armonía social.

De otra parte, existe quien asimila el concepto de Seguridad Social a Seguros Sociales.

Así, ALVAREZ UDE (*Sobre algunos problemas técnicos de la Seguridad Social*, Ed. I. N. P., Madrid, 1950) se inclina por un concepto restringido de la Seguridad Social, y entiende que ésta y Seguro Social son sinónimos o equivalentes.

GASCÓN Y MARÍN afirmó igualmente que la denominada Seguridad Social es la interpretación del día de los Seguros Sociales.

Postulando por una posición que partiendo de esta idea general sea progresiva o evolutiva, se manifiesta BAYLOS (8), y puede estimar "que la propagación de la Seguridad Social no ha implicado forzosamente el que los distintos sistemas positivos se hayan enriquecido con la creación de nuevas instituciones ni aun a veces con la modificación o alteración de las existentes".

¿La Seguridad Social es sólo una expresión nueva? En cierto modo es algo así como una denominación más ajustada para aludir "al conjunto de instituciones y medidas que persiguen garantizar la permanencia de los ingresos de que cada uno vive frente a las eventualidades que puedan privarle de ellos". "La Seguridad Social constituye un tratamiento nuevo de las instituciones más que una creación de instituciones nuevas. La nota que acompaña a la Seguridad Social es siempre idéntica: *plan, sistema*, revisten un interés extraordinario y prestan a la nueva idea la virtud de constituir un punto de fusión de las distintas instituciones políticas, económicas y sociales para lanzarlas en una dirección".

Como advierte FLORES ALVAREZ (9) y puede seguirse de la sumaria exégesis de los tratadistas elaboradores de la Seguridad Social, la disparidad de opiniones acerca de lo que sea la llamada Seguridad Social es grande, y no sólo en lo esencial de su contenido, sino que oscuras y confusas —en el sentido cartesiano— se presentan las ideas en este transitado territorio. Definir la Seguridad Social no es únicamente definirla, es, además e inevitable-

(8) "Reflexiones sobre la Seguridad Social", en *Rev. Ibero-Americana de Seguridad Social*, núm. 4, 1952, pág. 685 y siguientes.

(9) "¿Qué es la Seguridad Social?", *Rev. Ibero-Americana de S. S.*, núm. 3, 1952, pág. 537 y siguientes.

mente, definirse; es decir, decidirse por un camino u otro, con plena conciencia de que tal decisión, cualquiera que ella sea, compromete el destino de una *cultura que es la nuestra*.

De aquí que nosotros, sin otra pretensión o ambición que la de contribuir a la fijación del concepto de la Seguridad Social en el momento y en España, habida cuenta de la situación legislativa, establezcamos que el único medio de realización de la Seguridad Social ha de encontrarse a través del Derecho; por ello, hemos de detenernos, siquiera sea muy brevemente, a considerar las posibilidades de su estudio dentro del llamado Derecho Social.

V.—LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU REALIZACION POR EL DERECHO

Cierto es que la Seguridad Social en su aplicación práctica ha de necesitar del auxilio del Derecho, pues el Derecho es el mejor medio de realización práctica de las ideas de Seguridad Social; el *Derecho* ha de ser el camino por el que *objetivamente* la Seguridad Social quede vinculada de un modo permanente a la legislación positiva de un país, vinculación que es signo de utilidad, estabilidad, permanencia y garantía; el Derecho ha de servir en su consideración o estimación *subjetiva* para fijar y determinar los límites de esa Seguridad Social, habida cuenta de los sujetos afectados (trabajadores); la tarea legislativa ha de usar el Derecho para la plasmación de la Seguridad Social en los correspondientes instrumentos legales (leyes, decretos, órdenes, etc.).

Estos problemas ya vienen siendo objeto de la atención de los tratadistas; así, MARTÍN BUFILL, dice (10): "El Derecho de la Seguridad Social fundado en la propia vida, tiene horizontes incommensurables; el hombre, por el solo hecho de vivir, tiene perfecto derecho de garantía contra los infortunios que puedan alterar el curso de su vida; es decir, *el hecho de garantía es una consecuencia del derecho a la vida*. En tal sentido, se extiende a todos los ciudadanos de un país, sin limitación de circunstancia alguna (principio de la universalidad del campo de aplicación), y, por otra parte, el derecho, al ser consustancial a la naturaleza humana, le

(10) "El concepto y naturaleza del Seguro Social en las legislaciones modernas". *Revista de Seguridad Social*, 1947, núm. 6, pág. 953 y siguientes.

debe acompañar al pasar de un país a otro (principio de internacionalidad).”

De esta necesidad de un *derecho específico* y privativo de la Seguridad Social, también se hace eco GUILLÉN RABOCO (11), y propugna decididamente porque se constituyan en rama independiente del Derecho, basado en la plural consideración del sujeto, objeto, causa y fines, pues este Derecho está constituido por verdaderas normas jurídicas, con características propias que las separan y diferencian de otras ramas jurídicas.

En análogo sentido se pronuncia R. ROCH (12) al indicar que la legislación sobre Seguridad Social poco a poco se ha transformado en una legislación de *orden público*, aunque no esté integrada en el Derecho Público, pues permanece autónoma y con su carácter especial, hasta el punto de que parece tiende a separarse del Derecho del Trabajo. Destaca —al propósito— la falta de adecuación entre el Derecho del Trabajo y la política sanitaria, y, en cambio, anota la interdependencia que existe entre ésta y la Seguridad Social. Considera por último la lenta —pero progresiva— limitación del Derecho Privado que la Seguridad Social origina en los contratos, derecho de familia, responsabilidad, etc.

En orden al *sistema* o estructura de este *nuevo Derecho* —puesto que hasta que no se concibe a la Seguridad Social como una superación de todas las normas legales aplicables a los Seguros privado o público, no se puede hablar de la necesidad de un Derecho específico— se debate igualmente la doctrina ante la eventualidad de un encuadramiento dentro de alguna de las ramas del Derecho tradicionales. Conocida es la trayectoria de formación o evolución del Derecho Social; en sus comienzos, es Derecho Civil, más tarde se desplaza al Derecho Público (administrativo en gran parte, comenzando en otra su carácter privado), para segregarse, por último, de aquéllos y formar la ciencia específica y propia del Derecho Social, integrada por normas que en su origen y circunstancias tienen la más heterogénea procedencia. Sucede ahora si la llamada Seguridad Social debe ser absorbida y quedar integrada dentro del actual Derecho Social. A primera vista, si se le quieren buscar aprioridades y antecedentes, es incuestionable que éstos (próximos y remotos) están en el Derecho Social actual. Así, PÉREZ

(11) *Rev. Española de Seguridad Social*, núms. 8 y 9, 1951, pág. 1103 y siguientes.
(12) En *Bulletin d'Informations*, núm. 52, año LI, Bruselas.

BOTIJA (13) estima que los Seguros Sociales constituyen parte y elemento del Derecho del Trabajo, en cuanto *derivan de la relación laboral*.

Por el contrario, la doctrina alemana, exceptuando MOLITOR —dice GARCÍA OVIEDO— (14), excluye los Seguros Sociales del Derecho del Trabajo, apoyando su criterio en el objeto y carácter de este Derecho, “que circunscribe el campo de su acción a las relaciones jurídico-laborales y los Seguros Sociales quedan al margen de la relación laboral, pues se rigen por normas distintas, y en todo caso las de éstos son de Derecho Público”.

Como puede advertirse, la negativa a considerar el Derecho de Seguridad Social como integrante del Derecho del Trabajo, no tiene demasiada fortaleza, es un reparo de carácter doctrinal que no puede obstaculizar eficientemente la absorción de este aspecto del Derecho; en definitiva, el origen es único, y las razones de existir, también asimilables y comunes.

Atendiendo a razones prácticas y advertida la realidad de los pueblos —en orden al progreso creciente de la Seguridad Social—, es manifiesto que su efectividad está en proporción directa a las normas legislativas existentes. Un programa político de adhesión a las Conferencias Internacionales del Trabajo o de la Seguridad Social nada representan en orden a lo eficiente y útil si no mantienen la adecuada correlación en orden a las normas jurídicas internas. Sin ley —*jus imperii*— no hay Seguridad Social, y la ley para realizarse exige de un clima jurídico, que se ha de crear y fomentar necesariamente al objeto de que de esta forma puedan sentarse unas leyes (psicológicas, éticas y de justicia) de las que hayan de partir los caminos que conduzcan al primado de la justicia por la única vía efectiva, y ha de ser la Seguridad Social tan amplia como lo permitan los distintos factores que convergen en las posibilidades de su planteamiento eficiente (15). Por lo tanto, en el Derecho Social debe darse acogida a la Seguridad Social en sus más plurales manifestaciones. Así lo estiman tratadistas tan

(13) *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1958, pág. 456.

(14) *Revista Española de Seguridad Social*, octubre 1950, pág. 1555.

(15) La economía de la Seguridad Social en el mundo de hoy ya no es una economía cerrada e independiente. A medida que en las antiguas formas del Seguro Social se observa un cambio de las ideas económicas de antaño, surgen nuevos planteamientos demográficos, económicos, financieros y actuarial, todavía en formación y estudio, pero con la coincidente tendencia a conocer, cada vez más, los factores que intervienen en los procesos económicos nacionales, porque la economía de la Seguridad Social de hoy es cada vez más economía de la colectividad.

insignes como PÉREZ BOTIJA (16) y MENÉNDEZ PIDAL (17). En cambio, GARCÍA OVIEDO (18) entiende que la Previsión Social ha adquirido el carácter de una disciplina independiente del Derecho del Trabajo y debe ser tratada aparte. Fácil parece objetar este criterio, que parte de la hipótesis —a nuestro juicio, errónea— de preestablecer unos límites del Derecho del Trabajo, puesto que este Derecho ha de ser aquel que regle las plurales manifestaciones jurídicas que surgen en torno del trabajo. De aquí que consideramos que la Seguridad Social ha de formar necesariamente parte del Derecho Social, y este Derecho en todo momento cumplir los fines y alcanzar los objetivos que a dicha Seguridad Social le siguen, si bien su integración sistemática exige de la lentitud que conviene a toda obra legislativa.

VI.—LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL CAMPO

La historia de los Seguros Sociales —que por lo reciente y vivida está al alcance de todos— demuestra que las dificultades inherentes a toda obra de aplicación práctica de aquéllos encuentra acentuadas las dificultades cuando el Seguro Social se proyecta hacia el campo. Si paramos la atención en la génesis del primer Seguro Social de importancia que afloró al acervo legislativo español —el Seguro de Accidentes—, advertimos que ya antes de decidir el Poder ejecutivo su aplicación, previó las dificultades que encierra. Así, en las discusiones habidas al efecto en el Instituto de Reformas Sociales —organismo consultivo o prelegislativo que llenó un gran papel en nuestra historia social— se pudieran hacer eco con reiterada insistencia de estas dificultades (19).

De modo, que el primer problema que se ha de prevenir al tra-

(16) *Curso de Derecho del Trabajo*, pág. 479 y siguientes.

(17) *Derecho Social Español*, pág. 175 y siguientes, tomo II.

(18) "La Seguridad Social y el Derecho de Trabajo", en *Revista de Seguridad Social*, pág. 1547 y siguientes, núm. 10, 1950.

(19) Estas dificultades se anotan en la protohistoria de los Seguros Sociales (ver I. de Reformas Sociales. Ley de A. de Trabajo de 1900. Ed. primera, Madrid, 1905, pág. 80 y siguientes); así se dice: "el régimen de la agricultura parece estar reñido con la uniformidad; más cercana de la naturaleza que la industria, sufre con más fuerza el influjo variable del medio y tiene que adaptarse de una manera más directa y fiel a las condiciones de éste; la industria representa más que la agricultura el medio artificial, obra de la razón invertida del hombre culto".

Las condiciones de trabajo en la agricultura no son las mismas que en la industria. En ésta se ve a un lado el patrono, al otro los asalariados. No ocurre lo mismo en la agricultura. La mayoría de las veces es patrono el modesto colono de condición económica bien precaria.

tar de implantar cualquier seguro social en el campo, es de índole económica, aunque a él se sumen otros muchos, en cuyo estudio no nos detendremos. De aquí que cualquier tentativa de resolución total del problema de la Seguridad Social en el campo tenga que partir de este postulado. Nosotros pensamos —abstracción de las *dificultades técnicas* que la Seguridad Social entraña al llevarse a la práctica— que las posibilidades de un desarrollo generalizador han de estar determinadas por la puesta en acción de unos organismos de individualización y control de los trabajadores del campo tan amplios como sea posible. Es necesario —por inevitable e imprescindible— extender la idea por las zonas rurales de España de que los Seguros Sociales convienen a todos los trabajadores, y esto no puede lograrse sin *atraer* a los sujetos afectados al cumplimiento de determinados *deberes* (afiliación, cotización, etc.); de aquí, que al par que se crea ese ambiente psicológico, sea necesario contar con los medios necesarios para captar y encauzarles a los fines propuestos de un modo permanente y perseverante. Así se habrán establecido las dos condiciones indispensables para crear una Seguridad Social eficiente.

Estas dificultades son actualmente válidas y vigentes en buena parte de sus aspectos. Existen factores de la más variada índole obstativos de una generalización extensiva de la Seguridad Social al campo y que pueden agruparse de muy variadas formas:

a) *Subjetivos*: lo mismo el concepto de empresa que el concepto de trabajador están más difuminados y diluídos en el agro español.

a') *El empresario o la empresa* no es una entidad fija estática y permanente, como generalmente sucede en otras actividades y que permite una continuidad obligacional tanto en orden a las relaciones internas del contrato de trabajo cuanto a las externas, es decir, a la proyección pública de éste (deberes de cotización, afiliación, etc.).

b') El trabajador agrícola no tiene, por lo general, una *especialización* ni una *profesionalidad*. Existen excepciones —¡qué duda cabe!—, pero no deja de ser cierto que el trabajador del campo es un operario indiferenciado en cuanto al oficio, y esta indiferenciación se acentúa en tanto el grado de especialización es menor. Así la vida —los imperativos del vivir— le exige a veces que abandone su *actividad habitual* (el campo) para desplazarse hacia otras que, circunstancialmente, le permiten el allegarse lo necesario para sub-

sistir. De aquí, que consideremos que el grado de especialización es inversamente proporcional a la profesionalidad. Así, un obrero agrícola (no especializado) puede muy bien actuar esporádica y periódicamente como trabajador industrial (oficios bastos, peonaje en las distintas actividades industriales), y esto lleva aparejado como secuela necesaria una serie de interferencias en orden a los Seguros Sociales que complican y agudizan su *identificación profesional* al objeto de una adecuada protección. Tampoco deja de prodigarse la llamada figura del *trabajador autónomo* —débil económicamente y susceptible de protección—, pero de aun más difícil logro, so pena de generalizar demasiado, con el subsiguiente peligro tanto para el régimen protector cuanto para fines de seguridad. Ahí tenemos al pequeño campesino, que, aun laborando con *independencia* en periodos determinados del año (bien en predios propios, bien mediante pequeños arrendamientos o aparcerías), allega para sí recursos, pero no los suficientes al objeto de quedar excluido de la protección a que su inferioridad económica le hace acreedor.

b) *Objetivos.*

a') *El campo es heterogéneo y complejo.* Si se examina la geografía de cualquier pueblo, ella nos dará por anticipado la complejidad del problema. Y la geografía es el principio, pues a ella han de superponerse una extensa gama de factores que van influyendo y perfilando la estela económica de su masa campesina. Si las fórmulas económicas son susceptibles de *internacionalización* en cuanto a la industria se refiere, parece evidente considerar que en orden al campo no ocurre otro tanto. Un obrero industrial de Alemania o Suecia no difiere en lo *esencial o sustancial* de un obrero de la misma actividad en España o en Italia; por lo tanto, en orden a la Seguridad Social, pueden ser objeto de análoga estimación y semejantes módulos. En cambio, del campesino español —y sus problemas— no puede decirse otro tanto. Y a esta *diferenciación* han de contribuir factores o elementos tan diversos como la altitud, la calidad, la demografía, la distribución de la propiedad, las comunicaciones, etc., y cuantos otros han decidido a un pueblo a construir una *entidad colectiva diferenciada* y, por lo tanto, distinta de las demás que se integran en el concierto mundial de las naciones. España indudablemente que tiene dentro de su pluralidad rasgos bien acusados y aun dentro de ella misma —¡tantas veces se ha repetido!— las soluciones de su campesinado en su

estimación social ¡han de ser tan distintas si se quiere que sean útiles y logren de la permanencia y continuidad!

b') *Los Seguros Sociales y el campo.* Cómo se han abordado los problemas en España para afrontar la Seguridad Social en el campo, es otra base fundamental de nuestro estudio.

Indudable es que los Seguros Sociales han ido penetrando pausada y progresivamente en España. Siempre —puede hacerse la afirmación sin recelos ni temores— el campo ha formado al final de esta penetración. ¿Es éste un simple signo de desgana o de abandono y supeditación? Creemos que la negativa se impone. No; al campo no le han alcanzado tan *intensa y extensamente los Seguros Sociales*, no por olvido o parcial mediatización de los Poderes Públicos. El campo va retrasado con relación a la actividad industrial, obediente sin duda a la complejidad y dificultad de sus problemas. Esto es *máxima de experiencia* para todos aquellos que, desde un ángulo u otro de su actividad profesional, se han preocupado —con inquietud y entusiasmo— de buscar fórmulas hábiles que permitan contribuir de algún modo al aumento del bienestar del campesinado español.

c') *Extensión de la Seguridad Social en el campo.* Si se entiende —como creemos debe ser— por Seguridad Social el conjunto de medidas o sistemas económico-sociales tendentes a proporcionar un mayor bienestar a los trabajadores al objeto de afrontar el problema actual, no puede decirse que se ha alcanzado el cénit o la plenitud de la Seguridad Social en el campo, toda vez que los Seguros Sociales establecidos o en vías de establecerse no han alcanzado pleno desarrollo. En este caso podemos decir que la *obra de previsión defensiva* —siguiendo la terminología del Sr. GIRÓN— se ha logrado. Pero la Seguridad Social es más complicada y ambiciosa; la labor de previsión es uno de sus elementos o factores —quizá el primero y más importante—, pero para crear un *clima* de Seguridad Social hace falta despejar más incógnitas. La Seguridad Social es, en nuestro concepto y en sus líneas generales, una fórmula política capaz de resolver los problemas sociales y constituye evidentemente la superación de las teorías marxistas, liberales, corporativas, etc., que durante años enarbolaron los distintos partidos políticos y —ajustadas a sus privativas necesidades de captación de voluntades— han venido a caer sucesivamente en el olvido o el descrédito, por ineficientes y estériles, después de años de experiencias, seguidas del fracaso. Se tiende a la solución

política o de ambientación primero y de planificación después para llegar a la implantación de esas medidas de plena cobertura.

Para su logro es necesario cumplir una serie de etapas bien marcadas que exigen en todo caso la conexión e interdependencia, y quizá uno de los mayores inconvenientes se encuentre actualmente en la inadecuación de la organización administrativa presente, que, obedeciendo a principios superados o en trance de superarse, origina la inadaptación que es natural; por ello —y así se ha hecho en otros países— es indispensable que se aborde la Seguridad Social desde arriba y con un criterio totalizador, al objeto de que sea más efectiva en todos los estratos adonde debe llegar y proyectarse.

VII.—SITUACION LEGISLATIVA

En España la Seguridad Social no tiene —todavía— en el campo el alcance que en la esfera industrial; sin pretender agotar el tema, y como enunciado de aquellos aspectos donde más marcadamente se advierte esta discriminación, enunciaremos los siguientes:

1.º La protección por accidentes del trabajo es mucho más limitada, especialmente en la llamada pequeña agricultura.

2.º No existen subsidios de paro, ya establecidos en muchas actividades industriales (construcción, electricidad, textil, etc.).

3.º Carece el trabajador agrícola del sistema mutual (montepíos), tan generalizado en el ámbito industrial.

4.º El Seguro de Enfermedad no alcanza a la gran masa de los trabajadores eventuales o temporeros agrícolas, con el consiguiente perjuicio.

5.º En lo relativo a vacaciones anuales retribuidas y gratificaciones de Navidad y 18 de julio, también es objeto de una situación desventajosa, pues tanto unas como otras son mucho más restringidas en el ámbito agrícola que en el industrial (siete días de descanso o de salario en la agricultura por año, y diez, doce, quince, veinte, treinta y aun más en las actividades industriales).

He aquí sucinta y simplemente enunciadas las más salientes notas que revelan de un modo incontestable lo anómalo de la protección dispensada al trabajador agrícola, que aun permanece al margen de la protección otorgada al industrial.

No debemos dar término a este trabajo sin hacer especial re-

ferencia a la inquietud recientemente manifestada por llevar a pronto término esta desigualdad en los órganos del Ministerio de Trabajo; así en la I Asamblea Plenaria del I. N. P. se aprobaron conclusiones que conducen a una equiparación absoluta del trabajador del campo al industrial, superando en muchos aspectos la legislación actual. En las conclusiones de la I Asamblea, aprobadas bajo el enunciado de "La Seguridad Social de los trabajadores del campo", estiman como inaplazable la más amplia y efectiva protección de los trabajadores del campo mediante la cobertura integral de sus riesgos sociales (conclusión 1.ª). Este Seguro Social alcanza la protección sanitaria, económica, educativa y crediticia de la familia trabajadora campesina (conclusión 4.ª). Se creará un Seguro Social agrícola que proteja en los casos de enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte, accidentes del trabajo, enfermedad profesional, paro estacional, nupcialidad, natalidad, viudedad, orfandad y escolaridad; es decir, se establecen bases para un sistema de total seguridad. (Vid. *Composición, acta y conclusiones de la I Asamblea del I. N. de Previsión*, Ed. Ministerio de Trabajo, junio 1953.)

Creemos que no está lejano el día en que se alcancen los objetivos propuestos que permitirán haber dado un paso gigantesco en la Seguridad Social española, tan fuertemente impulsada por el Movimiento Nacional.