

PRESUPUESTOS TÉCNICOS DE LOS SEGUROS SOCIALES

IGNACIO HERNANDO DE BARRAMENDI

RESUMEN

La importancia de los Seguros Sociales en la realidad moderna exige diferenciarlos del concepto de Seguridad Social y del Seguro de Accidentes de Trabajo y hacer un análisis adecuado de sus principios técnicos básicos sobre los que debe configurarse su estructura jurídica.

Su definición podría ser "las actividades que tienen por objeto la protección de los que carecen de patrimonio, o lo tienen insuficiente contra los riesgos económicos a que están sometidos a través de una ordenación pública para el reparto de riesgos entre beneficiarios del sistema, patronos que los emplean y el Estado, en las proporciones que en cada caso se determinen, o con la exclusión de algunos de los tres factores citados".

Sus principios técnicos básicos son los siguientes:

- A) Carácter Público, que se aprecia en su finalidad, su organización y su creación.
- B) Obligatoriedad, necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y que se extiende a la obligación de asegurarse, necesidad de efectuarlo en un organismo determinado, y aceptación de asegurados sin selección.
- C) Ordenación Legal, de su funcionamiento, derechos y obligaciones de asegurados y beneficiarios, eliminando la libertad de iniciativa y adaptación a necesidades concretas, lo que se refleja principalmente en la regulación de la afiliación o inscripción, en las prestaciones, en las cuotas y en el funcionamiento de los Organismos Aseguradores.
- D) Reparto Promedio, para el cálculo de las cuotas debido a razones económicas, jurídicas, técnicas y prácticas.

Es grande la influencia que ejercen los sistemas de seguro sociales en cualquier aspecto de la vida actual. En lo económico repercute su carga financiera en las finanzas nacionales y facilita la redistribución de la renta; sociológicamente contribuyen a proporcionar protección al individuo y a estabilizar situaciones familiares; jurídicamente, crean complejos cuerpos legales para regular los problemas de tipo administrativo que plantea su gestión equitativa; técnicamente exigen métodos especiales actuariales para afrontar sus necesidades y exigencias; y por último, humanamente, afectan al hombre en una serie de obligaciones y derechos importantes para su desenvolvimiento y el de su familia.

Por ello, es importante todo lo que sirva para delimitar su ámbito institucional y su contenido jurídico y en este aspecto debe señalarse

la diferencia entre seguridad y seguro social, apenas considerada hasta ahora. El seguro social es un sistema de seguro, o sea de reparto de riesgos entre una colectividad para atender sus "necesidades de previsión", entendiéndose por estas, las de naturaleza incierta y futura, monetariamente tasables. La seguridad social es un sistema de distribución uniforme de parte de la riqueza nacional, que garantiza un mínimo de ingresos a todos los individuos, mientras el resto se reparte con arreglo a los principios de economía libre, en función de la aportación de trabajo y capital y en la proporción que señale el juego de la oferta y la demanda y otras leyes económicas. En este aspecto los seguros sociales son una de las instituciones utilizadas por la seguridad social para la consecución de sus objetivos.

Buscando un elemento diferenciador de la "especie", seguro social, dentro del "género" seguro; la finalidad de protección de los que carecen de patrimonio, podrían describirse, mejor que definirse los seguros sociales, como "las actividades que tienen por objeto la protección de los que carecen de patrimonio, o lo tienen insuficiente contra los riesgos económicos a que están sometidos, a través de una ordenación pública para el reparto de riesgos entre beneficiarios del sistema, patronos que los emplean y el Estado, en las proporciones que en cada caso se determinen, o con la exclusión de algunos de los tres factores citados".

Es preciso señalar que el seguro de Accidentes de Trabajo presenta aspectos peculiares, que no permiten incluirle en la anterior definición, al considerarse más que seguro social "seguro privado con interés social", complemento de las responsabilidades que contrae la empresa con quienes prestan sus servicios en cuanto a la prevención, atención y recuperación de los accidentes producidos con ocasión del trabajo. La orientación señalada podrá discutirse y quienes en ello estén interesados acentuar la importancia de las características que más le acercan a los seguros sociales o a los seguros privados. Pero en una consideración objetiva, es indudable que los seguros sociales normales protegen al individuo, aislado familiarmente, aún cuando utilicen la organización económica de la empresa en que presta sus servicios para facilitar su administración del mismo modo que los organismos de Hacienda en el impuesto de Utilidades. En cambio, el seguro de Accidentes de trabajo tiene por objeto a la empresa como tal, en cada caso con características diferentes a efectos de este riesgo, pudiendo alterar su valor y en consecuencia su coste económico, con decisiones que son privativas y completamente vinculadas a las facultades fundamentales de la Dirección, lo que no puede ocurrir, en una mínima escala, en los seguros verdaderamente sociales, por lo que en definitiva es justo que pague primas o cuotas proporcionales al riesgo propio.

El análisis de las características, que concurren en la mayor parte de los seguros sociales en diferentes países, y sobre todo la necesidad del adecuado cumplimiento de los fines que institucionalmente tienen previstos, indica que en todos ellos se aprecian con algunas variaciones o matices los siguientes presupuestos técnicos que pueden considerarse como fundamentales para

el desarrollo adecuado de su misión: Carácter público, Obligatoriedad, Ordenación legal y Reparto Promedio.

A. CARACTER PUBLICO.-

Los seguros sociales tienen por su finalidad, su organización y su creación, un carácter eminentemente público. En las relaciones jurídicas de ellos derivadas destaca en todo momento esta nota, que de modo más específico los diferencia de los seguros privados. Estos, aún cuando como toda institución económica tengan un interés mediano público que beneficia a la sociedad, de modo inmediato, su interés se limita a los contratantes. En los seguros sociales esta situación varía y solamente una de las partes que en ellos interviene con más carácter de "beneficiario" que de obligado -el que percibe las prestaciones- tiene un interés inmediato en el seguro, existiendo en todos los demás solamente el interés público.

Este carácter puede apreciarse en varios aspectos,

a) En su finalidad

Que es la protección de las clases pobres de la sociedad contra los riesgos económicos. Es fundamental para los que viven de su trabajo la protección contra la pérdida del mismo, por incapacidad no culpable para realizarlo, falta de trabajo en que ocuparse o muerte prematura. En este sentido, los seguros sociales prestan el servicio público de la eliminación de la miseria.

b) En su organización

Están, casi sin excepción, administrados por organismos de carácter público, como Departamentos Estatales, Institutos Parastatales, Entidades Profesionales con personalidad pública o Entidades de carácter privado a que se dota para este efecto de un carácter público.

c) En su creación

Por disposiciones legales que determinan su extensión, características, prestaciones, beneficiarios y personas sobre que recae la obligación del pago de cuotas.

B. OBLIGATORIEDAD.-

Es una necesidad en su organización de que no se puede prescindir si han de servir a su finalidad. Se advierten dos orientaciones principales: técnica, en cuanto se asienta en bases que exigen evitar la antiselección que con un régimen de voluntariedad podría producirse, y jurídica, por exigir generalmente obligaciones de pago por tercero.

Se manifiesta principalmente en los siguientes aspectos:

a) Obligación de asegurarse

Alcanza al patrono y al obrero. Al patrono porque aún cuando no sea titular de derechos de seguro social, la Ley le impone una serie de deberes que pueden resumirse en los siguientes:

1. Aportar cantidades proporcionales al número y retribución de sus empleados para financiar los sistemas de previsión.

2. Administrar parte de los trámites que requiere la afiliación, acto jurídico de incorporación a la masa de riesgos solidarizados en el sistema, y el pago de sus aportaciones para continuar con sus derechos, en los casos en que éste sea necesario.

b) Asegurarse en determinado organismo

El asegurado o titular de obligaciones no puede dirigirse al organismo que más le convenga aunque le preste se mejor servicio, sino que debe incorporarse al que reglamentariamente corresponda. En unos casos organismo único (entre paraestatal o departamento del Estado), en otros organismos diversos con ámbito territorial o profesional.

Existen excepciones como la del régimen español de seguro de enfermedad en que se admite la existencia de Cajas colaboradoras en que la afiliación es libre; pero las entidades prestadoras del servicio lo hacen como colaboradoras de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad y la incorporación es colectiva de todos los que trabajan en una empresa, lo que evita las dificultades administrativas que se originarían si la selección fuera libre para cada individuo.

c) Aceptar asegurados sin selección

La propia naturaleza del seguro social, cuyo fin es la protección a las clases débiles y no el lucro, exige este principio, ya que de otro modo quedarían muchas personas, las más necesitadas de protección sin poder obtenerla.

C. ORDENACION LEGAL

Los seguros sociales exigen una ordenación minuciosa de su contenido para cumplir con eficacia su función dentro de la sociedad moderna. Podría pensarse en nuevas formulas que permitiesen cumplir los fines con métodos distintos a los actuales; pero ello implicaría una mutación de la mayor parte de los presupuestos sobre los que se asienta la organización social y política de la vida moderna, que no es este momento de enjuiciar. Tal como hoy día se presenta es inherente a su naturaleza y organización la ordenación minuciosa de todo su funcionamiento, eliminando la acción creadora de la libertad de iniciativa y sustituyéndola por la del poder legislativo y ejecutivo del Estado, que a través de sus órganos apropiados,

regula gran máquina administrativa.

a) Afiliación o inscripción

Acto por virtud del cual un obrero o un patrono se adhiere a uno de los organismos aseguradores haciéndose efectiva la obligación general establecida por las Leyes que regulan estos seguros. La afiliación es el acto de inscripción en un registro y comienzo de una serie de derechos y deberes, pero no es, como el contrato, la fuente de ellos, que está en la Ley que crea el sistema de previsión laboral.

1. Trámites

La afiliación es preciso practicarla en unos modelos y con arreglo a unas normas preestablecidas.

2. Fecha

La fecha comienzo de la obligación de asegurarse viene señalada por la Ley hasta el punto de que pueden llegar a retrotraerse sus efectos al el acto de la afiliación no se practica en su momento por causas no imputables al beneficiario, haciendo responsable de ello al patrono incumplidor.

b) Prestaciones

Se fijan legalmente, obligando tanto al organismo asegurador como a los asegurados. Falta la adaptación a las necesidades concretas del sujeto a riesgo, determinándose las prestaciones en función de factores objetivos sin margen normal de libre variación. Es esta diferencia muy importante respecto al seguro privado, en que existe una apreciación subjetiva del riesgo, que permite a cada persona interesada valorar los riesgos económicos a que está sometida y adaptar a ellos su seguro, mientras que la valoración del riesgo en el seguro social es objetiva, estableciéndose una cifra que se presume suficiente e imponiéndose la coactivamente.

c) Cuotas

Las cuotas son aportaciones dinámicas para la financiación del coste de las prestaciones, que se obligan a satisfacer a los asegurados y a sus patronos, aun cuando por circunstancias específicas no les sea útil el seguro. No tienen la consideración de "precio de un riesgo" como en el seguro privado, sino de "contribución financiera a un sistema".

d) Funcionamiento de los organismos aseguradores

En las Leyes creadoras de los seguros sociales, se determinan las condiciones de su funcionamiento. En las entida-

dades privadas que colaboren en la prestación de seguros sociales, puede existir algún margen de libertad en su actuación que, salvo en lo relativo al lucro técnico es semejante a la de seguro típicamente privado, regulada en su aspecto financiero y contable, pero con absoluta libertad en su administración interna.

D. REPARTO PROPORCIONAL.

En principio del seguro social el cálculo de la prima global, no en relación aislada al valor de cada riesgo de los que componen la masa asegurada, sino al valor de su conjunto. En el seguro privado se aplica el principio de la proporcionalidad de la prima al riesgo, y se calcula éste en razón de la probabilidad e intensidad del siniestro que ofrece cada objeto asegurado. En el seguro social, se busca la cifra global de siniestralidad de todo el conjunto para obtener con los consiguientes recargos de gestión, administración y márgenes de seguridad, la cantidad que hace falta para hacerles frente y luego repartirla proporcionalmente a diversos factores no exactamente el riesgo, entre todos los componentes o entre ellos y los obligados al pago.

La justificación de este principio nace de diversos motivos:

a) Económico

La causa inmediata de la creación de seguros sociales está en las "necesidades" mínimas de provisión del mayor número de sus miembros.

b) Jurídico

El seguro social no lo pagan los asegurados, sino, al menos en gran parte, sus patronos.

c) Técnico

El carácter obligatorio en la formación de los grupos incluidos en los seguros sociales hace que no sea necesario -- aplicar el principio de la proporcionalidad, como medio técnico para evitar la antiselección, por lo que resulta más -- conveniente el de la prima proporcional, que facilita extraordinariamente las operaciones de contabilización y gestión general, y evita la necesidad de análisis subjetivos.

d) Práctico

Si en el seguro social se pagase en proporción al riesgo de cada individuo, habría grave peligro de que los trabajadores que hubiesen de pagar cuota superior fuesen rechazados por los patronos por el mayor coste que representa utilizarlos.

CONCLUSION

Como consecuencia de lo anterior, puede decirse que son presupuestos técnicos de los Seguros Sociales, que fundamentalmente deben tener en cuenta al ordenar su configuración jurídica, los siguientes:

Carácter público, aunque algunos aspectos de su administración puedan hacerse privadamente; obligatoriedad para toda la población o partes homogéneas de la misma; ordenación legal y reglamentación de los derechos, obligaciones y métodos de administración y reparto promedio del coste, con independencia de los factores subjetivos de sus asegurados o beneficiarios.

Madrid, Diciembre 1. 1961