

JUAN EUGENIO BLANCO RODRÍGUEZ (1918-2014): El compromiso activo en la implantación de un Sistema de Seguridad Social en España

JUAN EUGENIO BLANCO RODRÍGUEZ (1918-2014): Active commitment to the implementation of a Social Security System in Spain

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD DE GRANADA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

“[...] sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS de la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social

“Los hombres hacen su propia historia, pero no lo hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidos por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos”

KARL MARX¹

1. INTRODUCCIÓN

Juan Eugenio Blanco Rodríguez (La Coruña 4.04.1918-Madrid 22.07.2014) fue un gran especialista en materia de Seguridad Social y de Derecho del Trabajo, dentro de una amplia trayectoria biográfica que entronca con su implicación con el régimen de la dictadura franquista, pero que alcanza a la fase fundacional del moderno sistema de Seguridad Social en España.

Al comenzar la Guerra Civil, Juan Eugenio Blanco estaba con su familia pasando el verano en Ayllón (Segovia). Era falangista, muy admirador de José Antonio Primo de Rivera, y se incorporó enseguida a la 2ª Centuria de la 1ª Bandera de Castilla. Fue herido en

¹ MARX, K.: *El 18 brumario de Luis Bonaparte* (1852), Madrid, Fundación Federico Engels, 2003, pág. 13.

febrero de 1937 en el frente del Jarama. Luego le padeció la tuberculosis y fue hospitalizado en Béjar, donde pasó un año hasta que le declararon inútil para el servicio. La tuberculosis se había llevado la vida de su madre y la de varios de sus tíos maternos (Lo relata Mercedes Blanco, hija de Juan Eugenio Blanco)².

Se alistó en la “División Azul”³ y fue al frente de Rusia motivado por su ideario político falangista. La experiencia la contaría en su libro “*Rusia no es cuestión de un día*”⁴, el cual fue escrito tras su regreso a España, aunque se publicó doce años después, en 1954. Perteneció a una unidad de élite, la 2ª “Compañía de Antitanques Divisionarios”.

A su regreso del frente Ruso, comienza su carrera en la Administración, desde abajo, para ir ascendiendo conforme va completando sus interrumpidos estudios (primero el Bachillerato, después el Graduado Social, luego la Licenciatura en Derecho, luego el Doctorado en Ciencias Políticas y Económicas). Como funcionario, como abogado y como docente, su actividad siempre giró en torno al Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Su carrera profesional, en lo público y en lo privado, fue brillante, y probablemente lo hubiera sido más de no contar con un agudo sentido crítico y una decidida independencia. De especial interés fue su nombramiento como Secretario General de las Mutualidades Laborales de Barcelona en 1947. Precisamente allí conoció a esposa, Mercedes Montagut Sadurní, con la que se casaría, en Madrid, en 1955. Como entonces las mujeres funcionarias pasaban a excedencia forzosa por matrimonio, ella dejó de trabajar oficialmente, “pero siguió trabajando aunque en exclusiva para mi padre, que no hubiera podido hacer nada de lo que hizo sin contar con ella” (Declaraciones de su hija Mercedes Blanco).

Desempeñó entre otros puestos el de Jefe Provincial de Madrid del Seguro de Enfermedad, Jefe del Servicio de Planificación del INP, Secretario de la Mutualidad de Vinícolas y Director de la Mutualidad de Autónomos. Durante varios años impartió clases de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid y en el Instituto Social León XIII⁵. En 1952 comenzó a ejercer como abogado, aunque sólo lo hacía ocasionalmente. Su principal ocupación era el servicio público, y su empeño casi apasionado, la implantación y expansión primero, y luego la consolidación y eficacia, del sistema público de Seguridad Social. En esta etapa publicó varios libros y más de un centenar de artículos.

² <http://historiaenlibertad.blogspot.com/2014/10/jose-manuel-lledo-juan-eugenio-blanco.html>. Artículo publicado en *Blau División*, octubre-2014.

³ El sentido político ideológico de la incorporación del falangismo en la “cruzada anticomunista” impulsada por Hitler, en PENELLA, M.: *La Falange Teórica. De José Antonio Primo de Rivera a Dionisio Ridruejo*, Barcelona, Ed. Planeta, 2006, págs. 403-412. Véase también PAYNE, S.G.: *Falange. Historia del fascismo español*, Madrid, Ed. Sarpe, 1985; *Ibid.*, *El primer franquismo, 1939-1959. Los años de la autarquía*, Madrid, Historia de España 28, 1997. De interés es también el libro colectivo RAMÍREZ, M. y otros: *Las fuentes ideológicas de un régimen (España 1939-1945)*, Zaragoza, Ed. Pórtico, 1978; *Ibid.*, *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*, Barcelona, Ed. Planeta, 1997; THOMÁS, J.M.: *La Falange de Franco. El proyecto fascista del Régimen*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001.

⁴ Publicado en Internet en la dirección www.rusianoescuestiondeundia.com.

⁵ Sobre la relevancia político social del Instituto León XIII, véase *Doctrina Social de la Iglesia y realidades de la Iglesia y realidades nuevas (En los cincuenta años del Instituto Social León XIII)*, Dossier monográfico de *Sociedad y Utopías. Revista de Ciencias Sociales*, núm.17 (Mayo 2001). Sobre la doctrina social de la Iglesia en una perspectiva histórica e ideológico-jurídica, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Ed. Comares, 2013, *passim*.

Con la Transición democrática fue cesado en su puesto de Director de la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos y dejó de impartir clases en la Facultad. Es así que a partir de 1978, se dedicó exclusivamente a la abogacía, actividad en la que continuó con su hija hasta pocos años antes de su fallecimiento.

2. PENSAMIENTO JURÍDICO-SOCIAL: EL COMPROMISO CON LA IMPLANTACIÓN DEL DERECHO SOCIAL EN LA LÓGICA DEL ORDEN ESTABLECIDO

Sin abandonar su ideología falangista, Juan Eugenio Blanco adquirió un fuerte compromiso con la idea de “justicia social” y su juridificación en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social durante el periodo franquista. De hecho la ideología de José Antonio Primo de Rivera ensalzaba, entre otras cosas, la importancia de construir un régimen de solidaridad nacional que permitiera incorporar a las clases trabajadoras en la dinámica político-institucional del nuevo régimen totalitario⁶. Y el propio “Estado social franquista”, sería “tributario del falangismo” ideológico⁷, donde influye el ideal joseantoniano de la justicia social. La dictadura de Franco buscó la legitimidad sociopolítica y acudió a la doctrina social falangista. En esa perspectiva se sitúa el discurso ideológico popular de personalidades destacadas del régimen como José Antonio Girón de Velasco⁸. El régimen franquista utilizó la política social –y dentro de ella la previsión social y la Seguridad Social– como un aspecto central del discurso político, y desde el Ministerio de Trabajo, el Sindicato vertical o desde la Sección Femenina –en gran medida bajo influencia falangista, el régimen de la dictadura se pudo revestir de una imagen de “Estado asistencial” como vehículo de propaganda⁹. El fenómeno no era nuevo en los Estados totalitarios anteriores a la segunda postguerra mundial, como la Alemania de Adolf Hitler y la Italia de Benito Mussolini. Se ha podido hablar al respecto de una “nacionalización de las masas” con la intención de

⁶ PRIMO DE RIVERA, J.A.: *Obras completas*, edición del Río Gineros Conde, Madrid, Editora Nacional, 1942; *Ibid.*, *Papeles póstumos de José Antonio*, edición de Miguel Primo de Rivera y Urquijo, Barcelona, Ed. Plaza y Janés, 1996. Teórico falangista importante en la construcción de la teoría de la protección social desde esta forma de pensamiento, LARRAZ, J.: *La meta de dos revoluciones*, Publicado por Ed. del autor, Madrid, 1946, con exposición de su pensamiento social. José Larraz, que fue Ministro de Hacienda en el primer gobierno de Franco, al final de la guerra civil. También LARRAZ, J.: *Política social y bien común*. Murcia, Isabor, 2011. Véase también ARRESE, J.L.: *La Revolución Social del Nacional-Sindicalismo*, Madrid, Ed. Nacional, 1940.

⁷ PENELLA, M.: *La Falange Teórica. De José Antonio Primo de Rivera a Dionisio Ridruejo*, Barcelona, Ed. Planeta, 2006, págs. 420-425. Se puede afirmar que, con todas las matizaciones necesarias, “el falangismo sirvió para injertar en el pensamiento de la derecha triunfante una inquietud social” (*Ibid.*, pág. 422). “José Antonio Girón, un falangista puro que, con ellas, como Ministro de Trabajo, creyó estar haciendo algo serio para llevar a la práctica las sugerencias de la Falange Teórica. Desde el punto de vista de ésta, sus realizaciones fueron muy modestas. Pero no desdeñables. Las derechas habían vencido absolutamente, pero José Antonio Girón, inspirado en esa Falange y apoyado por Franco, consiguió crear, donde ya no había nada, el Seguro de Enfermedad (1942), el Instituto de Medicina e Higiene y Seguridad en el Trabajo (1944), el Plus de Cargas Familiares (1946), los Jurados de Empresa (1947) y el Subsidio de Invalidez (1947)... Con esas leyes de Girón –y con las que vinieron después– se intentó calmar las demandas sociales. Gracias al influjo parcial de la Falange Teórica se pudo llegar a la fórmula mágica, tantas veces repetida, por la cual el franquista se definía a sí mismo como “políticamente de derechas y socialmente de izquierdas... Así pues, cabe admitir que el falangismo injertó en la derecha española una conciencia social despierta” (*Ibid.*, págs. 424-425).

⁸ GIRÓN DE VELASCO, J.A.: *Quince años de política social*, Madrid, Ed. Altamira, 1951; *Ibid.*, *Orientaciones sociales del Gobierno*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1945; *Ibid.*, *Escritos y Discursos*, 6 vols. Madrid, Ed. Altamira, 1952-1956.

⁹ MOLINERO, C.: *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Ed. Catedra, 2005, pág. 211.

incorporándolas en la dinámica político-institucional del sistema totalitario a través de distintos cauces, siendo uno de ellos el de las realizaciones en el campo de la política social, proporcionando un mecanismo de control social de las clases trabajadoras¹⁰.

Esto dicho, conviene precisar que la obra de madurez de Juan Eugenio Blanco refleja un sentido y sincero compromiso –nada retórico ni oportunista– respecto a la defensa de la justicia social y la implantación un moderno sistema de Seguridad Social. Bastaría reparar, como ahora se indicará, en su implicación directa en el proceso de planificación de la Seguridad Social en España¹¹.

En gran medida la política social del franquismo presenta una nítida inspiración falangista y fue puesta en práctica mayormente por personas que participaban de ese ideario político-ideológico. No es de extrañar que J. E. Blanco se centrara en el Mutualismo Laboral. Las Mutualidades Laborales materializaron un sistema de seguros sociales que completaban o integraban los seguros sociales gestionados por el Instituto Nacional del Previsión. Dependían del Ministerio de Trabajo y mantenían una participación institucional del “Sindicato Vertical”¹² en su gestión. El impulso más determinante procedía de José Antonio Girón de Velasco, Ministro falangista del régimen de Franco. Por entonces en la Previsión Social española era necesario diferenciar dos regímenes distintos: el de los seguros de tipo general y el de las Mutualidades Laborales que podían tener de ordinario carácter complementario o integrativo. Su rápido crecimiento pronto planteó exigencias de coordinación y de racionalización en todos las vertientes (gestión, técnicas instrumentales, régimen de prestaciones, etcétera)¹³. El Mutualismo Laboral era un sistema de previsión

¹⁰ Es ya clásico al respecto el libro de MOSSE, G.L.: *La nacionalización de las masas*, Madrid/Barcelona, Ed. Marcial Pons, 2005. Muchos de los sus fundamentos sería evidenciados antes por autores tan lúcidos como Gustave Le Bon y George Sorel. Puede consultarse, LE BON, G.: *Psicología de las multitudes*, trad. española de J. M. Navarro de Palencia, revisión J. L. Monereo Pérez, edición y estudio preliminar, «La era de las masas»: el pensamiento socio-político de Gustave Le Bon», de J. L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2012, LXXXIX+136 págs.; SOREL, G.: *Reflexiones sobre la violencia*, edición y estudio preliminar, «Teoría e ideología del sindicalismo en Georges Sorel», a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2011.

¹¹ Se refleja en su numerosos artículos –en los que cultivo un ensayo social, de defensa de la protección sociolaboral-, pero queda más detallado en sus intervenciones en el proceso de planificación que el mismo relativa exhaustivamente en su libro *La planificación de la Seguridad Social Española*, Barcelona, Ediciones Marte, 1964.

¹² Sobre la funcionalidad política e ideológico laboral del Sindical Vertical como mecanismo de control público autoritario de las relaciones laborales en el Estado franquista, puede consultarse, entre la bibliografía existente, SÁNCHEZ LÓPEZ, R. y NICOLÁS MARÍN, E.: “Sindicalismo vertical franquista: la institucionalización de una antinomia (1939-1977)”, en RUIZ, D. (Dir.), *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*, Madrid, Siglo XXI, 1993; APARICIO, M. A.: *El sindicalismo vertical y la formación del Estado franquista*, Barcelona, Eunibar, 1980; BABIANO MORA, J.: *Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)*, Madrid, CES, 1998; MATEOS, A.: *La denuncia del sindicato vertical. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1939-1969)*, Madrid, CES, 1997. La Ley de Bases de la Organización Sindical (1940) se recoge en el libro oficial, *Fundamentos del Nuevo Estado*, Madrid, Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, págs. 185-193.

¹³ BLANCO RODRÍGUEZ, J.E.: “Las Mutualidades Laborales ante el seguro total”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 20 (1957), págs. 22-25; *Ibid.*, “El mutualismo laboral en la doctrina española”, en *Cuadernos de Previsión Laboral*, Madrid, 1954, págs. 9-38. El autor dedicó numerosos artículos a la problemática del Mutualismo Laboral, siendo uno de los grandes especialistas. Lo cual reconocido expresamente en la monografía más solvente en la materia, MEILÁN GIL, J.L.: *El Mutualismo Laboral. Estudio jurídico*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Junta de Estudios Económicos, Jurídicos y Sociales, 1963, donde se afirma que “al tratar de este tema es obligado hacer referencia al artículo de Juan Eugenio Blanco en el (...)”

social de amplísima generalización. Lo componían una serie de medidas de previsión – Seguros Sociales– y de medidas de asistencia, que encontraban un nexo común en sus destinatarios: los trabajadores (por cuenta ajena o por cuenta propia). Reunían todos los caracteres principales de los Seguros Sociales (previsión colectiva obligatoria, técnicamente organizada); pero se distinguían de los demás Seguros Sociales conocidos con el adjetivo de generales. Los rasgos en los que se basaba la distinción procedían precisamente de su participación en los caracteres de las Mutualidades. La indicación de sus destinatarios remitía a una profesión o más exactamente a un sector laboral o profesional. Operaban, así, sobre un “ámbito limitado de solidaridad”, que se restringía solamente a los trabajadores que pertenecían a un sector laboral –o a sectores laborales afines–. Junto a este rasgo hay que añadir la originaria participación de los propios interesados en la gestión del Mutualismo Laboral. Por lo demás, se afirmaba, que desde la perspectiva de los fines del Estado y su actividad administrativa el Mutualismo Laboral es un “servicio público de naturaleza social” gestionado por entes de carácter mutualista¹⁴.

El Mutualismo Laboral, además, estuvo muy vinculado a las “Universidades Laborales” en el marco de la política social del franquismo. El Mutualismo también impulsó la “Obra Sindical del Hogar” y colaboró con el “Instituto de la Vivienda”. En toda esa actividad estuvo implicado directamente J. E. Blanco, en su calidad de especialista técnico de la administración del Mutualismo Laboral, Secretario del Sindicato de Industrias Vinícolas y de Profesor Asociado de Derecho del Trabajo en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid. Por otra parte, nuestro autor se ocupará de estudiar y facilitar información constante del desarrollo del Mutualismo Laboral en la “Revista de Derecho del Trabajo” desde 1954 hasta 1963, que remite a una fase expansiva hasta la reforma que impulsó la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963. Proceso de reforma fundamental en el que tuvo un papel decisivo el propio Juan Eugenio Blanco, pues participó activamente con informes, jornadas técnicas y sindicales (de la “organización sindical vertical”), Congresos y Comisiones de Expertos, ámbitos donde se gestó todo el proceso. Esa aportación se puede rastrear fácilmente en su importante libro

que se pasa revista a la producción científica de los principales autores españoles para quejarse en términos bastante duros de la escasa atención que se había dedicado a esta materia. El trabajo es de 1954, antes de la publicación del Reglamento General del Mutualismo Laboral” (*Ibid.*, pág. 99). Pero añade, además, que “Entre los trabajos posteriores a aquellas fechas hay que señalar los que de una manera continuada y sistemática ha venido realizando el propio Juan Eugenio Blanco en casi todos los números de la Revista de Derecho del Trabajo, dirigida por el profesor Pérez Botija, que desde el primer número ha dedicado atención a los problemas del Mutualismo Laboral” (*Ibid.*, pág. 100).

¹⁴ Un estudio detenido del Mutualismo Laboral, su significado y relevancia puede hallarse en MEILÁN GIL, J.L.: *El Mutualismo Laboral. Estudio jurídico*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Junta de Estudios Económicos, Jurídicos y Sociales, 1963, espec., págs. 93 y sigs.

sobre *La planificación de la Seguridad Social Española* (1964)¹⁵, y en las fuentes disponibles sobre la racionalización de la Seguridad Social en nuestro País¹⁶.

Según J. E. Blanco, hasta el importantísimo suceso legislativo del año 1963 el desarrollo de la previsión y de la Seguridad Social había transcurrido sin una rigurosa planificación. Con Mannheim (“Libertad y Planificación”) entiende que es necesario establecer un equilibrio entre la necesaria planificación y la esfera de la libertad¹⁷. Pero una política planificadora no tiene por qué suponer una alteración sustancial de “los esquemas políticos liberales y es perfectamente posible la coexistencia de la libertad y dignidad humanas con una política planificadora, que por otra parte, es un procedimiento ineludible de actuación y en los estados moderno” y en particular dentro del campo de los planes de Seguridad Social. El neoliberalismo contemporáneo busca una “tercera vía” entre el intervencionismo estatal y el liberalismo clásico según el modo de pensar de Karl Mannheim¹⁸ y Wilhelm Röpke¹⁹ (éste pensador tuvo una gran influencia en nuestro país)²⁰. En el ámbito de los seguros sociales y de la Seguridad Social o de cualquier acción promovida por el poder público, la intervención de éste es consustancial a la planificación. Y esa intervención social es la impulsada precisamente por la OIT²¹: un planificación que debe atender a las realidades, sociales, económicas, y políticas. En esa labor de racionalización que exigirá unificar y coordinar.

La unificación relativa puede considerarse como un perfeccionamiento de la coordinación, mientras que la unificación relativa presenta las dos formas de fusión de riesgos (riesgo único) o fusión de seguros (seguro único)²². Hito importante en el proceso de la planificación social en nuestro País es el “Plan Jordana” (“Proyecto de Ley de Bases formulado por la Comisión Redactora del Proyecto de Plan Nacional de Seguridad Social y Texto rectificado presentado por el Vocal don Antonio Segurado Guerra”, que fue elevado a

¹⁵ Por el ejemplo se realiza un extenso comentario al tratamiento de la Seguridad Social en el II Congreso Sindical, BLANCO, J.E.: “Bases para un reajuste de la Seguridad Social”, núm. 95 de “Jornal”, 33 páginas, Madrid, junio de 1962. Participa en Ponencias en Congresos preparatorios de la planificación jurídica de la Seguridad Social que conducirían a la Ley de Bases y a los textos artículos que vendría después (*La planificación de la Seguridad Social Española*, Barcelona, Ediciones Marte, 1964, por ejemplo, págs. 154, nota 63), 162, nota 68, 168, nota 69, 170, notas 70 y 71, 182, nota 78, 179, notas 73 y 74, 146, nota 61, 139, nota 58, 128, nota 57, 114-115, nota 49, 237, nota 101, 262, nota 116, 280, nota 123).

¹⁶ Información y análisis al respecto se puede hallar en DEL PESO CALVO, C.: *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social. Apuntes históricos comentados*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1967, espec., Capítulo 3º, págs. 159 y sigs.

¹⁷ La planificación de la Seguridad Social Española, cit., págs. 5 y sigs.

¹⁸ MANNHEIM, K.: *Libertad, poder y planificación democrática*, México, FCE, 1960; *Ibid.*, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, trad. de José Medina Echavarría, México, FCE, 1944; *ibid.*, *Ideología y utopía: Introducción a la sociología del conocimiento*, Madrid, Ed. Aguilar, 1966.

¹⁹ La planificación de la Seguridad Social Española, cit., pág. 7.

²⁰ MOLINA CANO, J.: *La tercera vía en Wilhelm Röpke*, Navarra, Instituto Empresa y Humanismo, 2001; *Ibid.*, “Wilhelm Röpke, conservador radical. De la crítica de la cultura al humanismo económico”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 136 (2007), págs. 91-141.

²¹ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., 8. En esta obra el autor explicita que la finalidad última de este trabajo es la de realizar unas consideraciones y propuestas sobre planificación de Seguridad Social en España.

²² J.E. BLANCO observa criticará la teoría del riesgo único: la teoría del riesgo único la inició en España, López Nuñez, que hacía abstracción de los riesgos particularizados y se refería al “único” de la falta de trabajo y consiguiente pérdida del salario. Esta teoría es criticable principalmente por no existir unidad en las contingencias y si solo en los efectos o consecuencias, comprenden especialmente éstas la teoría sustitutiva del seguro único mediante la fusión de seguro. Cfr. *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., pág. 25.

examen de la Comisión Permanente del Instituto Nacional de Previsión, como trámite previo a su posterior discusión por el Consejo)²³. J.E. Blanco, sin perjuicio de valorar los aspectos positivos, adoptará una posición crítica sobre su orientación principal de fondo, lo que permitirá entrever su propia posición al respecto: “La objeción fundamental que propicia el Plan Jordana consiste en un exagerador respeto a las actuales estructuras de gestión (Instituto Nacional de Previsión y Mutualidades Laborales) que al considerarse “a priori” intocables, originaba que sólo ligeros retoques cupiese hacer en la organización básica de la Seguridad Social, por ambas instituciones prácticamente duopolizada”. En el fondo, “el Plan Jordana, francamente tímido en cuanto a lo que supusiera remoción o reforma de los seguros sociales clásicos administrados por las Mutualidades Laborales y el Instituto Nacional de Previsión, resultaba audazmente revolucionario en cuanto a otros problemas tales como la concepción del Régimen de Asistencia Social, el seguro de los funcionarios públicos o las relaciones de la Sanidad Pública y los Seguros Sociales”²⁴.

Para llevar a cabo un verdadero plan de Seguridad Social se impone una profunda reestructuración y remoción de los vigentes regímenes de seguro y la consiguiente y profunda repercusión en la estructura de los organismos generales de la previsión social. Por ello, más allá de abstracciones propugnadas por “los paladines del “statuto quo”, que incluso han tratado de revestir de doctrina filosófica la configuración de las instituciones gestoras del seguro social”, debe abordarse una reforma racionalizadora con todas sus consecuencias²⁵.

J.E. Blanco relativiza la división en seguros generales y profesionales, considerando que es “una inversión de razonamiento, (que) se ha tomado por algunos como significativa de la necesidad de ambos regímenes de seguros sociales concebidos independientemente”. Para él tanto el INP como el Mutualismo Laboral tenían una organización territorial, geográfica, provincial pudiéramos decir, de los seguros sociales que administran²⁶. Él fustiga a aquellos sectores que se oponen a los cambios estructurales: “Los filósofos y apologistas del “statut quo” se han creído en la obligación de presentar el régimen español de Seguridad Social como una pieza armónicamente concebida, idealmente pensada con arreglo a imperativos lógicos. Esta filosofía ortopédica –no hay por qué ocultarlo– tiende a mantener la actual situación, ya que si se considera “perfecta” bien claro resulta que no hay por qué modificarla; y coadyuvando a esta política, se han querido exagerar las diferencias de ambos regímenes de Seguridad Social, para basar en ellas la imposible conciliación”²⁷.

En el marco de esa reordenación estructural J.E. Blanco se muestra partidario del tratamiento de la seguridad social complementaria (protección social complementaria) en los convenios colectivos “sindicales”. Pero estima que se necesitaría una reordenación de su

²³ Se expone detenidamente en *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 62 y sigs.

²⁴ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 75 y 78. J.E. Blanco examinará después críticamente varios planes: “El Plan Segurado”, la posición del profesor Ucelay, el “Plan Consejo I.N.P.”, la planificación de la Seguridad Social en el Consejo Social 1959 de la Organización Sindical, y en las diversas Jornadas Técnicas Sociales, donde el mismo participó activamente.

²⁵ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 146 y 147. Subraya que “El movimiento intelectual “justificativo” se inicia en 1947, simultáneamente a la aparición del Mutualismo Laboral, y –bien es verdad que con escasos exponentes– se manifiesta esporádicamente hasta nuestros días” (*Ibid.*, pág. 147).

²⁶ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 148-149. Subraya que “Tanto el Mutualismo Laboral como el INP desarrollan un sistema de seguros sociales obligatorios y generalizados, entendidos al modo tradicional” (*Ibid.*, 151).

²⁷ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., pág. 153.

papel al servicio de la Seguridad Social, evitando disfuncionalidades en su lógica protectora. En su desarrollo descoordinado encuentra el inicio de “un camino de falta de solidaridad nacional”²⁸.

Para J.E. Blanco es obligada la participación de los sujetos protegidos en la gestión del sistema, en su modo de pensar sería la materialización de “las relaciones humanas en la Seguridad Social”²⁹.

Se muestra partidario, por otra parte, de la entrada de nuestro país en la Comunidad económica Europea (C.E.E.) y entiende que la planificación de la Seguridad Social debería tomar seriamente en consideración esa previsible incorporación en un futuro. Y apunta que “con vistas a nuestra previsible entrada en la C.E.E. aparte de los efectos que (queridos o no) habrán de producir a nuestra Seguridad Social la necesaria adaptación y progresivo acoplamiento a las normas internacionales, parece conveniente, o más bien ineludible (y esto supone un avance hacia la planificación interna), la máxima coordinación de nuestros seguros sociales para facilitar la homologación del sistema español en el conjunto europeo”. Nuestro sistema de Seguridad Social ha de conformarse con arreglo a las técnicas que inspiran la moderna reforma administrativa, movimiento también universal y contemporáneo de largo alcance y que abarca desde el tratamiento constitucional o básico de la legislación hasta los problemas del mecanismo burocrático que afronten los movimientos de trabajadores migrantes³⁰.

También apuesta por la extensión plena de la Seguridad Social a los trabajadores autónomos o independientes, con las singularidades que se estimen pertinentes y adecuadas³¹.

Partiendo de la existencia de un marco legal deficiente apuesta por un plan de reforma estructural que supere la tremenda carga de intereses creados que origina violentas e irreductibles oposiciones (El INP., el Instituto Social de la Marina, las Compañías aseguradoras de accidentes de trabajo, las Entidades colaboradoras, la propia burocracia funcionarial³²).

Respecto a los grandes problemas defiende la extensión del campo de aplicación (“afortunadamente, a la extensión de la inseguridad corresponde la extensión de Seguridad Social paulativa”); recursos económicos del seguro social bajo el esquema de contribución tripartita (con la creciente aportación estatal); prestaciones para hacer frente a todas las situaciones necesidad y dotadas de un nivel satisfactorio de garantías (la solidaridad nacional que entraña el régimen de Seguridad Social hace que sean irritantes e injustas las acusadas diferencias prestacionales en los beneficiarios; nuestro criterio al respecto –afirma– es bien simple: la Seguridad Social debe garantizar con sus prestaciones un “status” con relación al

²⁸ La planificación de la Seguridad Social Española, cit., págs. 182 y sigs. Le dedicaría una importante monografía en su época, Estudio de los convenios colectivos especial consideración de su repercusión en la Seguridad Social, Madrid, Instituto Nacional de Previsión (Estudios “Premio Marva”; 20), 1963.

²⁹ La planificación de la Seguridad Social Española, cit., págs. 213 y sigs.

³⁰ La planificación de la Seguridad Social Española, cit., págs. 255-256.

³¹ La planificación de la Seguridad Social Española, cit., págs. 256. Él ya había defendido “La extensión del Mutualismo a los trabajadores independientes”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, Mayo-junio, 1960.

³² La planificación de la Seguridad Social Española, cit., págs. 281 y sigs.

nivel de vida alcanzado mediante el trabajo, concretado correlativamente en el salario percibido”); el salario regulador de las prestaciones debe ser suficiente para subvenir a sus necesidades (vinculado a la ecuación entre salario-base de cotización=salario base de prestaciones, de manea que se aproxime lo más posible salario real=salario-base de cotización para que la Seguridad Social que se alcance sea cada vez más efectiva); deben garantizarse las prestaciones fundamentales (las prestaciones económicas fundamentales de un sistema de Seguridad Social son las Pensiones de Jubilación e Invalidez, Pensiones de Viudedad y Orfandad, Subsidio de Enfermedad, Subsidios Familiares y Subsidio de Paro (todas estas prestaciones, excepto los subsidios familiares, son sustitutivas del salario, es decir, se hacen efectivas cuando aquél no se percibe, y tratan de suplirlo. Por tanto, deben ser otorgadas en función del salario, y no como cantidades fijas y uniformes para toda la población asegurada)³³, se apuesta por la contributividad de las pensiones de Viudedad (resulta aplicable el silogismo de que si con la pensión se trata de suplir el salario del causante es en relación con este salario cómo ha de determinarse aquélla) y Orfandad, en cuanto a la enfermedad el criterio tiene que ser no contributivo y por tanto asumido por el Estado, las asignaciones familiares se ha de fundamentar en el principio de la compensación (en desvincular el salario del subsidio, en diluir los riesgos con una gran Mutualidad Nacional y en que el subsidio sea compensación de la carga familiar) y respecto al seguro de paro forzoso contributivo (aboga por su implantación efectiva a pesar de las dificultades que presenta; y debe acercarse el máximo posible al salario real, aunque constata el problema práctico de la distancia existente entre el salario real y el regulador de cotización-prestaciones)³⁴. Para J.E. Blanco el plan de Seguridad Social en España no se va a “realizar sobre una página en blanco”, porque ciertamente no se partía de cero³⁵. No todo puede ser complaciente, pues defendió como premisa la “planificación partiendo de la supervivencia del INP y de las Mutualidades Laborales con características y constitución que no difieran de las actuales” (escribe en 1964)³⁶. Este dualismo lastra una parte significativa de sus

³³ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 289 y sigs. Respecto a la centralidad de la pensión de jubilación en el marco de una planificación social reflexiona en los términos siguientes: “En el Plan Nacional de Seguridad Social que algún día ha de realizarse, pueden seguirse varios criterios en relación con esta prestación. El del mantenimiento del “statu quo” actual, o el “estructuración, con un criterio de unidad, de los seguros sociales existentes” dedicados a esta prestación de jubilación o vejez, una de las más importantes del futuro del sistema. No se nos oculta lo difícil e incómodo que resulta el adoptar este último criterio, que creemos el único aconsejable desde un punto de vista lógico. También es posible, reduciendo al absurdo el sistema dual, el que ambos regímenes de seguro de vejez otorguen prestaciones en porcentajes del salario” (*Ibid.*, pág. 321).

³⁴ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 327 y sigs.

³⁵ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., pág. 355.

³⁶ En cualquier caso no se debe olvidar que la Ley 193/1963, de 28 diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, mantuvo el dualismo del INP y Mutualidades Laborales (El Pleno de las Cortes aprobó la Ley en su reunión de 28 de diciembre de 1963). Efectivamente, ello se comprueba nítida en la Base Decimoséptima (Gestión de la Seguridad Social). Sesenta y nueve. “La gestión de la Seguridad Social se efectuará bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo, por Entidades gestoras, con plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines. Dichas Entidades gozarán del beneficio de pobreza a efectos jurisdiccionales, así como de exención tributaria absoluta, incluidas las tasas y exacciones parafiscales. Las Entidades gestoras de la Seguridad Social a que se refiere el párrafo anterior serán, en cuanto al régimen general, el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, y para los regímenes especiales mencionados en la Base tercera, los creados en las disposiciones que los regulen, sin perjuicio de lo dispuesto en los restantes números de esta Base. En la gestión de la Seguridad Social, y con los beneficios señalados en el párrafo primero, colaborará la Organización Sindical en la medida y condiciones que se establezcan”. En tanto que en el apartado Setenta y cuatro, se estableció que: “Las Mutualidades Laborales tendrán la naturaleza de Corporaciones de interés público, integradas por Empresas y trabajadores, instituidas y tuteladas por el

(...)

propuestas. Ello no obstante, defiende un proceso de racionalización, simplificación y la tendencia hacia la unidad en todos los aspectos fundamentales bajo la acción conjunta de todas las instituciones concernidas en la adopción de las medidas que demandan los numerosos problemas que se suscitan en la protección de las personas ante las situaciones necesidad que comprometen su existencia digna³⁷.

Atendiendo a su época es innegable que J.E. Blanco planteó el plan de Seguridad Social en la lógica propia dominante en su época, es decir, su configuración eminentemente contributiva en la tradición bismarkiana corregida tímidamente por la experiencia anglosajona del modelo beveridgiano. Más allá de la evolución posterior, que no puede ser tratada aquí, este es el modelo que sigue en sus rasgos fundamentales la Ley 193/1963, de 28 diciembre, sobre Bases de la Seguridad social, que mantuvo el dualismo del INP y Mutualidades Laborales³⁸.

En primer lugar, y como punto de partida, se indica en la Exposición de Motivos de la Ley que “parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social. Con ello se va más allá de la simple sistematización y ajuste de los regímenes ya establecidos. Al *generalizar la protección a la población activa en su conjunto* y al contemplar armónicamente las situaciones de necesidad social que la experiencia ha demostrado que son susceptibles de cobertura, se reacciona contra la insuficiencia de nuestro sistema actual, en parte nacida del largo y complejo proceso de expansión operado y, muy particularmente, de la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de aseguramiento” (Apartado I. Uno).

En un segundo momento, que: “Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a ésta como una tarea nacional...” (Apartado I. Uno). Para señalar más adelante que “la Seguridad Social, entendida como sistema de superación de los esquemas clásicos de Previsión y Seguros Sociales, exige inexcusablemente un régimen complementario de Asistencia Social. Dentro de la Seguridad Social, la Asistencia se configura por la Ley como un sistema complementario, en casos límite, de la protección dispensada por la primera; pero no se trata tanto de un régimen complementario de la Seguridad Social como sistema, cuanto de un régimen complementario de sus prestaciones...” (Apartado III. Cinco).

Indicando, finalmente, que “la Ley está presidida por ciertas directrices, las cuales además de conferirle su más alto valor, resumen el alcance de la reforma. Principales

Ministerio de Trabajo para el cumplimiento de los fines que les corresponden como Entidades gestoras de la Seguridad Social y para dispensar las prestaciones que, de acuerdo con las bases de esta Ley, fijen sus Estatutos respectivos. Mediante fórmulas federativas y los reajustes que se estimen necesarios, y con objeto de conseguir una adecuada compensación profesional y nacional, se tenderá a la máxima homogeneización de los colectivos en las Mutualidades Laborales de los trabajadores por cuenta ajena, en las que se integrarán los de las Mutualidades y Cajas de Empresa en el tiempo y bajo las condiciones que se determinen”.

³⁷ *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 357-360.

³⁸ Así, paradigmáticamente, en la Base Preliminar II, se establece que: “A través de la Seguridad Social el Estado español garantiza a las personas, que por razón de sus actividades están comprendidas en su campo de aplicación, y a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta Ley se definen y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural”.

directrices son la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión del posible ánimo de lucro de estos últimos, la conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero [en la adopción generalizada del régimen de reparto], la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación”. (Apartado I. Dos)³⁹.

3. BIBLIOGRAFÍA (SELECCIÓN)

3.1. Artículos en Revistas

Juan Eugenio Blanco será el jurista encargado de divulgar y dar información detallada y precisa del desenvolvimiento de las Mutualidades Laborales en la *Revista de Derecho del Trabajo* desde 1954 hasta 1963. En ella publicaría numerosos artículos.

Pero su actividad investigadora y de divulgación se desplegaría en otras muchas revistas y editoriales, con un total de más de ciento cincuenta publicaciones. Aquí se citan sólo algunas de ellas significativas de su aportación, y, desde luego, sin ánimo de exhaustividad.

- “El Mutualismo Laboral”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm.1, Enero-Febrero, (1954).
- “Las Mutualidades Laborales y el problema de la vivienda”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 2, Marzo-Abril, (1954).
- “El Montepío Nacional de la Dependencia Mercantil”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 3, Mayo-Junio, (1954).
- “Examen comparativo de las prestaciones en los Estatutos de las Mutualidades Laborales”, *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 5, Septiembre-Octubre, (1954).
- “La Mutualidad Laboral de Banca”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 6, Noviembre-Diciembre, (1954).
- “La Mutualidad Laboral de Seguros”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 8, Mayo-Junio, 1955.
- “El Servicio de mutualidades laborales. Estudio acerca de sus atribuciones”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 11, Septiembre-Octubre (1955).
- “El salario regulador de prestaciones”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 13, Enero-Febrero, (1956).
- “La prestación de acción formativa”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 16, Julio-Agosto, (1956).

³⁹ Un primer análisis de estas “directrices”, en VIDA SORIA, J.: “Observaciones sobre las directrices generales de la Ley 193/63, d3 28 de diciembre, que aprueba las Bases para la reestructuración de la Seguridad Social española”, en *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad Social*, Madrid, Facultad de Derecho, 1964.

- “Las Asambleas provinciales del Mutualismo Laboral”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, Marzo-Abril (1956).
- “El salario regulador de prestaciones”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 13, enero-febrero (1956).
- “Crédito laboral”, en *Cuadernos de Política Social*, núm. 34 (1957).
- “El Crédito laboral de Vivienda”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 38, Marzo-Abril (1960).
- “Mutualidades y Cajas de Empresas”, en *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 25, enero-febrero (1958).
- “Mutualismo Laboral. Las prestaciones extrarreglamentarias”, en *Revista Derecho del Trabajo*, septiembre-Octubre (1959) y Noviembre-Diciembre (1959).
- “Las prestaciones extrarreglamentarias de la Ley de Bases de la Seguridad Social”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 5, Septiembre-Octubre, (1964).
- “La colaboración sindical en la gestión del Mutualismo Laboral de trabajadores independientes”, en *Revista Derecho del Trabajo*, Noviembre-Diciembre (1960).
- “El Decreto de 21 de septiembre de 1960 y su repercusión en el concepto de salario base de cotización a la Seguridad Social”, en *Revista de Política Social*, núm. 54 (1962).
- “Bases para un reajuste de la Seguridad Social”, núm. 95 de “*Jornal*”, Madrid, junio de 1962, 33 páginas.
- “El régimen de tarifas de salarios de cotización y prestaciones”, en *Boletín de Divulgación Social*, Enero-Junio de 1963 (Este ensayo se incluye también como parte de la Addenda de su libro *La planificación de la Seguridad Social Española*, cit., págs. 391 y sigs.).
- “La afiliación en la Ley española de bases de seguridad social de 28 de diciembre de 1963”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, vol. 14, núm.6, Noviembre-Diciembre (1965).
- “Identificación terminológica y características del sujeto protegido en la Ley de Bases de Seguridad Social”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 2, Marzo-Abril (1964).
- “Azorín, Azaña, Antonio Espina, Sánchez Mazas y los soldados de Salamina”, en *Anales de la Real Academia de Doctores*, Vol. 11, Nº 2, (2007).
- Un episodio de bandolerismo durante la guerra de la independencia. Los "muchachos de Santibáñez", en *Anales de la Real Academia de Doctores*, Vol. 9, Nº 2 (2005).
- Un original sistema de prestación complementaria de la seguridad social: el "seguro de sueldo" de los trabajadores de Telefónica, S.A.,” en *Aranzadi social*, Nº 5 (2002).
- “Sobre un caso de desunificación de doctrina entre sentencias del Tribunal Supremo dictadas en unificación de doctrina”, Mercedes M. Blanco Montagut (hija de J.E.Blanco), Juan Eugenio Blanco Rodríguez, en *Aranzadi social*, Nº 5 (1997).

- “La extinción del contrato de trabajo con fundamento en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (artículo 52.C del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo): estudio de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia hasta 31-12-1995”, Mercedes M. Blanco Montagut (hija de J.E.Blanco), Juan Eugenio Blanco Rodríguez, en *Aranzadi social*, Nº 3 (1996).
- “La problemática aplicación del convenio 158 de la O.I.T sobre la terminación de la relación de trabajo”, Mercedes M. Blanco Montagut (hija de J.E.Blanco), Juan Eugenio Blanco Rodríguez, en *Actualidad laboral*, Nº 2, (1986).
- “La sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de Enero de 1984: Una sentencia coyuntural”, en *Revista general de derecho*, Nº 478-479 (1984).
- “La sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de Enero de 1984: Una sentencia coyuntural”, en *Revista general de derecho*, Nº 476 (1984).
- “Las sentencias del Tribunal Constitucional de 25 de enero y 21 y 28 de febrero de 1983 y la supresión del recargo del 20 % sobre el importe de la condena en la preparación de recursos de casación y suplicación contra sentencias de las magistraturas de trabajo”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 4 (1983).
- “Un original sistema de prestación complementaria de la seguridad social: el “seguro de sueldo” de los trabajadores de Telefónica, S.A.”, en *Aranzadi social*, Nº 5 (2002).
- “Azorín, Azaña, Antonio Espina, Sánchez Mazas y los soldados de Salamina”, *Anales de la Real Academia de Doctores de España* Vol. 11 (2007).
- “Un episodio de bandolerismo durante la guerra de la Independencia. Los muchachos de Santibañez”, en *Anales de la Real Academia de Doctores de España* Volumen 9 (2005).
- “El Mutualismo Laboral en la Doctrina Española”. Separa editorial del Cuaderno número 7 de “*Previsión laboral*”, 1954, 24x17 cm., 32 págs.
- Escribió también doce entradas en la Gran Enciclopedia Rialp. (G.E.R.) 24 Tomos, Ediciones Rialp, S.A.: "Cruz Roja", "Mutualismo", "Normas sociales", "Seguridad Social" y "Mafia".

3.2. Libros

- *La asunción de obligaciones por la empresa sucesora*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957.
- (En coautoría con HERNÁNDEZ AVILÉS, J.L.) *Mutualismo Laboral*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1958. Reténgase lo establecido en la ORDEN de 11 de junio de 2958, por la que se declara de utilidad pública la obra titulada «Mutualismo Laboral», de la que son autores don Juan Eugenio Blanco y don José Luis Hernández Avilés (B.O.E. Núm. 148, 21 junio 1958).
- *Antología del nacimiento de la Previsión Social española (1908-1910)*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1959.

- *Rusia no es cuestión de un día*. El texto completo se encuentra en libro digital en esta dirección: <https://archive.org/details/RusiaNoEsCuestinDeUnDia>.
- *Estudio de los convenios colectivos. Especial consideración de su repercusión en la Seguridad Social*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión (Estudios “Premio Marva”; 20), 1963.
- *La planificación de la Seguridad Social Española*, Barcelona, Ediciones Marte, 1964.