nº 12 (3er Trimestre 2017)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Carlos Martí Bufill (1915-2001): Los fundamentos éticos y científicos de la Seguridad Social en España

Carlos Martí Bufill (1915-2001): The ethical foundations and scientists from Social Security in Spain

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD DE GRANADA
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECTOR DE LA "REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM"

Carlos Martí Bufill (Girona 1915 – Madrid 2001), fue Secretario General Técnico del Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP). Ha sido uno de los grandes especialistas de la Seguridad Social en nuestro país y de reconocido prestigio en el ámbito internacional. Fue el primer Presidente la OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), con un largo mandato que comprende el periodo 1954-1991. A él le sucederán Adolfo Jiménez Fernández (1991-2014) y posteriormente Gina Magnolia Riaño Barón (a partir de 2014). Martí Bufill fue una persona especialmente reconocida tanto a nivel latinoamericano (no sólo por presidir durante varios años la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, sino también por su condición de asesor de gobiernos como en Bolivia)[1] y europeo (son llamativas las citas de sus obras por autores de gran prestigio de la época como Paul Durand y Augusto Venturi…).

1. CARLOS MARTÍ BUFFIL Y LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Tras la guerra "(in)civil"[2] se procedió a una reconfiguración del papel de la previsión social en España y se llevó a cabo una reorganización del INP. En el plano ideológico-política la política de previsión social tendría una función integradora y de pacificación de los conflictos sociales. En este sentido, más allá de sus realizaciones prácticas, modestas, la política social de previsión estaba enfocada al servicio del nuevo orden político autoritario y sirvió de propaganda del régimen, el cual ejerció un penetrante control político sobre las instituciones de previsión[3]. La previsión social –y la asistencia social– en el marco de la

[1] Y un gran estudioso de los sistemas latinoamericanos de Seguridad Social. Véase por ejemplo MARTÍ BUFILL, C.: *El Seguro Social en Hispanoamérica,* Madrid, 1949, aparte del excelente –para tu tiempo– *Tratado de Derecho Comparado de Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo/INP, 1951; una obra de 586 páginas de referencia ya en su época y en gran medida comparable a las grandes aportaciones de autores relevantes en Francia (Paul Durand) o Italia (Venturi).

[2] La expresión de GONZÁLEZ POSADA, A.: *Fragmentos de mis memorias,* Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983.

[3] Véase, por ejemplo, las aportaciones recogidas en INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN: *Ante una ofensiva nacional,* Madrid, Afrodisio Aguado/INP, 1944. El fenómeno no fue distinto en otras experiencias comparadas bajo los sistemas autoritarios, como es el caso de Francia e Italia. Puede consultarse al respecto, HESSE, PH-J. y LE CRON, J.P. (Dirs.): *La protection sociale sous le régime de Vichy",* Rennes, Presses *(...)*

política social franquista es utilizada como un instrumento de legitimación política; la solidaridad social[4] fue puesta al servicio de una estrategia de legitimadora que pretendía ocultar la realidad de los conflictos y las desigualdades inherentes a la cuestión social y realzar, por el contrario, la idea de armonía y pacificación social. Su idea de justicia social era refractaria respecto al conflicto y el primado de los principios de solidaridad y de igualdad/igualación social. Se presentaba como elemento nuclear en el pretendido tránsito de la sociedad democrática (para la cual el conflicto es inherente a la sociedad y de lo que se trata es de institucionalizarlo y buscar cauces de remoción de las desigualdades sociales) a una *sociedad corporativa autoritaria,* que inicialmente pudo estar inspirada en la experiencia del fascismo corporativista italiano y que después adquiriría las connotaciones propias de la "democracia orgánica" del Estado autoritario para después pasar a una fase "tecnocrática" en la elaboración de las políticas económicas y sociales a partir de 1957, aunque ideológicamente se iba gestando antes[5]. Con este planteamiento la respuesta del Estado respecto a los riesgos sociales fue decididamente intervencionista y llevada a cabo coactivamente "desde arriba" en el marco de una fractura política y social persistente en la postguerra, pero progresivamente se fue creando un marco institucional (Ministerio de Trabajo, Organización del Sindicato Vertical, Sección Femenina, etcétera) que consiguió un cierto consenso entre los destinatarios de la medidas de protección social pública.

En la perspectiva técnica –con ese substrato ideológico– se echaba en falta una planificación general de los seguros sociales (que ya habían planteado el gran fundador de los seguros sociales en España, José Maluquer y Salvador y su discípulo Álvaro Nuñez, y otros grandes artífices de la previsión social como Severino Aznar e Inocencio Jiménez). Los seguros sociales había surgido a lo largo de un proceso histórico aluvional y disgregado, generando una gran complejidad inútil y grandes deficiencias de la protección dispensada, por ello lo que habría que buscar una unificación de los seguros sociales en torno a fines más amplios y ambiciosos[6]. Por ese camino se había andado bastante durante la Dictadura de

Universitaires de Rennes, 2001; GIORGI, C.: *La previdenza del regimen. Storia dell' INPS durante il fascismo,* Bolonia, Il Mulino, 2004, pp. 94 y sigs.; GAETA, L.: "L'Italia e lo Stato Sociale. Dall' unità alla seconda guerra mondiale", parte del Capítulo Final añadido a la obra de RITTER, G. A.: *Storia dello Stato sociales,* Ed. Laterza, 1996, pág. 227 y sigs. Entre nosotros, MOLINERO, C.: *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista,* Madrid, Ed. Cátedra, 2005, pp. 108 y sigs.

[4] Aunque resulta patente que la concepción de la solidaridad en la doctrina social de la Iglesia tuvo expresiones que no pueden limitarse reductivamente a su instrumentación en los sistemas políticos autoritarios. Véase MONTI, E.: *Alle Fonti della solidarietà. La nozione di solidarità nella doctrina sociale della Chiesa,* Milano, Edizioni Glossa, 1999, espec., pp. 411 y sigs.

[5] Esa calificación de "tecnócratas" condensa dos características relevantes: por un lado, que los nuevos hombres del régimen no surgen de las tradicionales familias ideológicas del régimen, pues no son militares, no provienen ni de la Falange, ni de la ACNP, y por otro, defienden la primacía de las técnicas de gobierno de la economía y del orden social sobre la política institucional, autocalificándose como "técnicos". Y, en tal sentido, defienden la preferencia estructural del desarrollo económico-social respecto de la apertura del sistema político institucional establecido, pero sin descuidar la operatividad político-ideológica en el desarrollo político y en implementación de políticas liberalizadoras. Con todo se trata de articular la ética católica y la ética instrumental del capitalismo burocrático y "organizado" contemporáneo. Su influencia en el gobierno nacional se refleja ya desde el gobierno de 1957 en adelante. Puede consultarse, BOTTI, A.: *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España 1881-1975,* Madrid, Alianza Editorial, 2ª ed., 2008, pp.177 y sigs., con referencia MOYA, C.: *El poder económico en España (1939-1970),* Madrid, Ed. Tucar, 1975.

[6] Expresamente, JIMÉNEZ VICENTE, I.: "El seguro social y el privado", Madrid, PINP, núm. 419 (1934), pág. 7, defendiendo la necesidad de superar una concepción aislada de los riesgos o contingencias y buscar principios de unificación y mecanismos de coordinación (pp. 7 y 29).

Primo de Rivera y ante todo con la Segunda República. Un camino que estaría dirigido hacia la implantación definitiva de la unificación de los seguros sociales[7].

A finales del período de la Guerra (in)civil y con la consolidación del régimen franquista esa política de unificación técnica prosigue. Esa progresión queda en gran medida facilitada por la continuidad de élites del INP adheridas el nuevo régimen político surgido después de la guerra. José Maluquer y Salvador había imprimido una dinámica que se desplegaría tanto en la Segunda República y bien avanzado la nueva etapa autoritaria[8]. Entre esa élite se encontraban personalidades como Severino Aznar, Inocencio Jiménez, Luis Jordana de Pozas, José Muñoz, Primitivo de la Quintana y una parte importante del personal técnico procedente del INP. Resulta harto significativa la adscripción de estas élites al ideario del catolicismo social en el marco de la democracia cristiana. Todos ellos muy influidos por las Encíclicas Sociales "*Rerum novarum*" (León XIII) y "*Quadragessimo Anno*" (Pío XII). El nuevo orden podría encontrar cómodamente su fundamentación en la doctrina social católica y su concepción de la justicia social, aunque es evidente que en el INP (desaparecidas por "depuración" las corrientes republicas y socialistas) estarían también presentes otras ideologías como la falangista (José Antonio Girón de Velasco, y otras figuras más secundarías: Jesus Rivero Meneses, Mercedes Sanz Bachiller, Rafael Cavestany Anduaga, Sebastián Criado del Rey, Agustín Aznar Gener, Buenaventura José Castro Rial, Esteban Pérez González) que adquirió una posición preeminente en el consejo de administración del INP en la nueva andadura. Su posición inicial entronca con la corriente del catolicismo social conservador, es decir, un catolicismo social de tipo conservador pero comprometido con la protección de los trabajadores y personas más vulnerables con pretensiones de garantizar la paz social y la justicia social dentro de una concepción organicista y armonicista de la sociedad, de las relaciones sociales de producción y del Estado autoritario. Es la dirección seguida en la época franquista por la figura de Severino Aznar, pero, a su estela, también autores como Luis Jordana de Pozas y Antonio Perpiñá Rodríguez[9], el cual publicaría varias obras importantes y muy influyentes en la perspectiva sociológica y filosófica: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión Social*[10]. Los escritos de Martí Bufill confirman fácilmente la confluencia de pensamiento con un catolicismo social[11] que luego derivaría posiciones más tecnocráticas. Para ellos –con apoyo

[7] Para la etapa republicana puede consultarse SAMANIEGO BONEU, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

[8] Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares, 2007, espec., pp. 21 y sigs., y 171 y sigs., y la bibliografía allí citada.

[9] Sobre este tipo de catolicismo social conservador, sus fundamentos y límites, puede consultarse ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo San y Escartín,* Granada, Ed. Comares, 2010, especialmente, pp. 68 y sigs. (sobre la política del reformismos social católico y sus límites), 116 y sigs. (sobre la ideología jurídica del catolicismo social conservador y el papel del intervencionismo público), y la amplia bibliografía allí citada; MONTERO, F. y LOUZAO, J. (Coords.): *La restauración social católica en el primer franquismo, 1939-1953,* Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, 2015, sobre la "restauración" cultural y pastoral en la postguerra mundial (pp. 19 y sigs., y 97 y sigs.).

[10] PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión actual,* Madrid, Ministerio de Trabajo/INP, 1952. A esta obra se le otorgó el Premio "Severino Aznar".

[11] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo /INP, 1951, pág. 129 y sigs., donde a propósito de la fundamentación de la Seguridad Social en la justicia social se apoya explícitamente en las Encíclicas Sociales. Y concluye: "En consecuencia, la Seguridad Social es, para nosotros, un derecho que tiene consideración de valor derivado y concreto de la Justicia social cristiana" (pág. 134). "En este sentido, la Seguridad Social tiene una honda significación política por cuanto conjuga el derecho personal con el bien supremo de la sociedad, pero al mismo tiempo tiene también una profunda raigambre

(...)

en los teóricos del catolicismo social (el referente en las Encíclicas papales y otros documentos eclesiásticos es constante) con referencia al Código de Malinas–, la política social y la sociología estudia las manifestaciones de la vida social, tales como deberían ser y "se halla dominada por la exigencia de la moral" (art. 6 del Código de Malinas)[12]. Y, con Pierre Laroque, la colectivización de los riesgos sociales que implica ofrece "el comienzo de la lucha por la distribución de la renta", y en coherencia ello presupone que la Seguridad Social se entiende cono "un fin del Estado"[13]. La Seguridad Social en sentido estricto es tanto como la nacionalización o socialización de los seguros sociales. En la perspectiva jurídica es en el "Derecho social" –como Derecho de naturaleza pública– en el que se clasificaron más tarde todas las disposiciones que regulaban los Seguros Sociales obreros)[14]. Se afirma que la "solidaridad nacional" implica necesariamente la ejecución de un plan completo de Seguridad Social. Afirmaba Pierre Laroque que "la misma noción de indemnización o reparación desaparece y en su lugar se implanta la de servicio público de sanidad y de conservación del nivel de vida". A lo que Perpiñá añade que "que estas palabras reflejan, más que una simple opinión especulativa, un hecho sociológico ya en plena marcha y que lleva a la eliminación del Seguro contributivo clásico como una necesidad de principio, y paralelamente a la concepción tributaria o fiscal de las cuotas, cuando se conservan. Y hace suya la opinión de la OIT cuando dice expresamente que cuando la Seguridad Social, al extender su campo de aplicación, llega a ser un sistema nacional, es decir, a comprender toda o casi toda la población, el pago de las cotizaciones tiende a tomar el carácter de un impuesto. Y en otro aspecto, pero de la misma idea: "En la Seguridad Social puede decirse

católica" (pág. 171, y 171 y sigs.). "Ningún fundamento más sólido pueden buscar los planes de Seguridad Social que las Encíclicas citadas y las de los Pontífices siguientes. Y tanto mayor será su acierto cuanto más fielmente se sigan por todos aquellos a quienes van dirigidas" (pág. 172).

[12] PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión actual,* Madrid, Ministerio de Trabajo/INP, 1952, pág. 20. También subrayando la dimensión ética con referencia al art. 136 del Código de Malina, pág. 170; y ampliamente sobre "la concepción ética en la época de la Seguridad Social", y con referencia a las Encíclicas papales, pp. 249 y sigs., y 266 y sigs.

[13] PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión actual,* Madrid, Ministerio de Trabajo/INP, 1952, pp. 266 y sigs., sobre su "justificación como fin del Estado".
Para Carlos G. Posada, "el Estado tiene como uno de sus fines primordiales en estos momentos de su evolución histórica, garantizar una cierta estabilidad social a quien la necesite, como garantía de un mínimo de instrucción, una administración de justicia, un sistema de defensa, y un sistema de Seguridad Social. Pero es igualmente "viene a representar la Seguridad Social como un derecho más que poder añadir a las declaraciones de fines del siglo XVIII: el derecho de libertad económica de los individuos, complemento indispensable de una efectiva libertad política". Más exactamente, entiende que "la Seguridad Social es la actividad del Estado encaminada a ofrecer a los individuos una garantía contra la miseria". Cfr. GONZÁLEZ POSADA, C.: "Seguridad Social y Seguros Sociales", en *Política social. Suplemento de la Revista de Estudios Políticos,* núm. 6 (1948), pp. 7 y sigs., en particular pp. 7, 10 y 22. Como mínimo "los programas de Seguridad Social suponen, en primer lugar, la *coordinación* de las dos instituciones más conocidas de lucha contra la miseria, como son la asistencia social (sistema perfeccionado del auxilio a los pobres) y el seguro social". Pero atendiendo a "las recomendaciones aprobadas por la XXVI Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en 1944, y en los programas desarrollados con posterioridad, principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña, hay que reconocer que, por lo menos, un *plan de Seguridad Social* debe comprender, como instrumentos de la misma, a los seguros sociales, a la asistencia, a la colocación y a la asistencia sanitaria (pp. 10-11).
En esa línea de pensamiento, para PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión actual,* cit., pp. 266 y sigs., y con contundencia reitera que "el fin de previsión ha de atenderse por el Estado y *sólo o principalmente por él"* (pág. 267). "La Seguridad Social es una expresión del colectivismo", en el sentido de Hauriou, no de la ideología socialista; esto es, "la Seguridad Social es simplemente un aspecto de la progresiva realización del colectivismo en los Estados económicamente progresivos" (pág. 269).

[14] PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión actual,* Madrid, Ministerio de Trabajo/INP, 1952, pp. 137 y sigs., y 266 y sigs.

que la idea de autonomía financiera de uno u otro de los regímenes tiende a desaparecer, para ser sustituida por un examen de conjunto de la capacidad de la Seguridad Social en la economía nacional". Reflexionando Perpiñá, que "esto último es justamente el *quid* del tránsito de la autonomía actuarial a la heteronomía público-fiscal: en el sistema general de impuestos, reducidos a unidad por el concepto de Fisco como representante de la comunidad económico-política, hallan su compensación y compenetración el total de las cargas a que debe hacer frente la sociedad y el total de sus recursos"[15].

El Estado de la Dictadura franquista se fue apropiando del INP, el cual iba perdiendo la poca autonomía institucional que todavía conservaba en este período postbélico[16]. La percepción de la derrota de los regímenes fascistas hizo perder poco a poco el peso político del sector falangista del régimen y determinó una mayor aceptación de idearios diversos, pero adictos al mismo en el seno del INP (las "familias del régimen"). Aparte de ello, las élites del INP (señaladamente, Luis Jordana de Pozas) gozan de una preparación técnica de la cual carecían evidentemente los cargos políticos falangistas. Esas élites (se insiste, ya depuradas las corrientes ideológicas republicas y socialistas presentes en el INP hasta el triunfo del régimen autoritario) permanecían en la tradición de construir una sistema de unificación de los seguros sociales dispersos. Reflejo de esa evolución sería el nombramiento de Pedro de Sangro y Ros de Olano (fundador junto con Severino Aznar del Grupo de la Democracia Cristina y en gran medida discípulo que fuera de Adolfo González Posada)[17] como Presidente del consejo de administración y de la comisión permanente del INP[18].

El cambio de perspectiva –dentro del margen limitado del régimen autoritario– se reflejaría en la presencia, a instancia de Luis Jordana de Pozas, de William Beveridge en España, impartiendo una serie de conferencias en Madrid entre los días 22 de marzo al 3 de abril de 1946, en el marco de la inauguración de la cátedra de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Central[19]. Pero esa presencia y la retórica del régimen no se traducirían en la creación y cristalización institucional de un sistema unificado de seguros sociales en la dirección de construir un sistema de Seguridad Social como estaba surgiendo en los países europeos más avanzados. No se consiguió nada parecido a la implantación tímida de un "Estado providencia" (Alemania; Francia) o "Estado del Bienestar" (en la dirección anglosajona) en el marco de un plan completo de instauración de un sistema de Seguridad Social tal como lo conocemos, aunque partiendo inicialmente de modelos no homogéneos (que estaban presididos por las respectivas tradiciones y culturas de

[15] PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, A.: *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión actual*, cit., pp. 227-228.

[16] El planteamiento de discontinuidad rupturista respecto a la dinámica anterior pluralista y más autónoma del INP se refleja en GIRÓN DE VELASCO, J.A.: *La futura empresa de los Seguros Sociales*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943.

[17] Sobre los presupuestos del reformismo social en España en la crisis del Estado de Derecho Liberal, la revisión de la "constitución liberal del trabajo" y el papel decisivo de Adolfo Posada en ese proceso de reforma jurídico-social, puede consultarse, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, especialmente, pp. 131 y sigs., 231 y sigs.; y las obras de referencia doctrinal de MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las Leyes Laborales de España (1873-2009),* Cizur Menor (Navarra), Tromson Reuters/Ed. Aranzadi, 2ª ed., 2009; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología. Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923),* Madrid, Ed. Tecnos, 6ª ed., 2002.

[18] Decreto del Ministerio de Trabajo de 2 de noviembre de 1945, BOE, de 10 de noviembre de 1945.

[19] ÁLVAREZ ROSETE, A.: "Bienvenido Mr. Beveridge: El viaje de William Beveridge a España y la Previsión Social Franquista", en *International Journal of Iberian Studies,* vol. 17, 2, pp. 107 a 118.

cada país). No es de extrañar, así, el desarrollo tardío en la construcción de un modelo más avanzado que lentamente se va insinuando con la Ley de Bases de Seguridad Social y el desarrollo subsiguiente (Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social; e 1966; Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social; Ley 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social…). Es posible pensar que el desarrollo durante la Segunda República hubiera permitido un avance más similar al que acontecería con otros países europeos de nuestro entorno geopolítico, pues la misma Seguridad Social se enmarcaría en el pacto político constituyente que formalizaría el constitucionalismo democrático-social de la postguerra con la forma política del Estado Social de Derecho y la asimilación inmediata del Derecho internacional de los Derechos Humanos (en el cual la Seguridad Social aparece configurada como un derecho social fundamental)[20].

2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PENSAMIENTO DE CARLOS MARTÍ BUFILL

En su contexto epocal se partía del ideal de Seguridad Social y de su consideración "como un derecho fundamental llamado a alcanzar reconocimiento universal". Para él, la Seguridad Social constituye una manifestación del "espíritu de solidaridad social que anima al Cristianismo". Es igualmente un "nuevo derecho de la personalidad". Lo cual reflejaría el tránsito de las constituciones políticas a las constituciones sociales. "La Seguridad Social implica una concepción esencialmente renovadora de la sociedad y de los bienes a que tienen derecho sus miembros, su objeto es bien distinto, puede llegar por el camino de la realización de la justicia social, nada menos, que a modificar la estructura económica de las comunidades políticas mediante una redistribución de la Renta Nacional". Atendiendo a ello, la Seguridad Social constituye una función del Estado ("al Estado incumbe garantizar la realización de esa política de Previsión concretada en el Seguro Total"). El INP "ha de llevar a cabo el objetivo de establecer un Plan Nacional de Seguridad Social, en el que se estructuren con un criterio de unidad cuantos Organismos e Instituciones realizan hoy funciones de previsión"[21].

Para Martí Bufill, la Seguridad Social constituye el instrumento para defender la armonía y la belleza que forman la conjunción del hombre con la sociedad, el instrumento para defender la vida del hogar, la del núcleo profesional, la del Municipio, la del Estado[22]. Para él España, atendiendo a la tradición precedente, "incorpora la idea social a la acción política y el Caudillo victorioso proclama, aun en plena guerra, la carta de la convivencia

[20] Se hace remisión, por todos, a las contribuciones histórico-críticas de ASHFORD, D.E.: *La aparición de los Estados de Bienestar,* trad. B. Gimeno, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, espec., pp. 277 y sigs.; BALDWIN, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975,* trad. S. Pérez Zamora, Madrid, Ministerio de trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 179 y sigs.; TIMMINS, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar,* trad. S. Borrajo Iniesta, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, pp. 85 y sigs., 207 y sigs.

[21] FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, V.: *La política de Seguridad Social Española y sus realizaciones,* Madrid, INP, 1953, pp. 11-12, 15 y 17.

[22] MARTÍ BUFFIL, C.: *Realización de la Seguridad Social en España,* Conferencia pronunciada en la Feria Muestrario Internacional de Valencia, el día 17 de mayo de 1952, en *La política de Seguridad Social Española y sus realizaciones,* Madrid, INP, 1953

social cristiana que todos conocemos con el nombre del Fuero del Trabajo, y se inició el periodo verdaderamente fecundo en que se han intensificado de tal forma los Seguros Sociales en España que con razón puede enorgullecerse el Jefe del Estado y Caudillo de España de afirmar, en la inauguración del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social de Madrid, que la principal característica del Estado Español es la de ser profunda e intensamente social" (*Ibid.,* p. 22). Es obvio que en el plano político, Martí Buffil fue un hombre "del Régimen de Franco", pero con planteamientos de "neutralidad técnica" (sic.), que se verían acrecentados con el transcurso del tiempo y su implicación directa en la esfera del Derecho Internacional.

Ahora bien, en el plano doctrinal y jurídico (impregnado de catolicismo social) para él "la Seguridad social española se encuentra perfectamente encajada dentro de los moldes modernos de la Seguridad Social. Sus gobernantes tienen una gran preocupación para que la concepción doctrinal esté dominada por un hondo *sentido ético* que sea capaz de orientar realizaciones prácticas de justicia social cristiana". Y añade, "He aquí porqué se concibe a la Seguridad Social en una doble significación: de un lado, desde el ángulo del propio individuo, la Seguridad Social es un derecho innato que se reconoce en el hombre como atributo divino. *Junto a los derechos cívicos y políticos del individuo, se reconoce así los derechos sociales y entre éstos el específico de Seguridad Social.* Pero no es un derecho absoluto que lo mismo lo disfrute el hombre activo que el vago y el parásito, sino que está condicionado por la cualidad de trabajador" (*Ibid.,* p. 22).

De este modo, para él la Seguridad Social se debe adjetivar de "laboral" o "profesional", pues afirma, en esa dirección, que "encontramos, pues, la Seguridad Social como un *derecho* reconocido al *trabajador* (las cursivas son del autor), y garantizados por unos Fueros laborales que tiene, desde el punto de vista legal y jurídico, el carácter de Leyes fundamentales del Estado español". Para Martí Bufill la Seguridad Social es al propio tiempo, como derecho social, tanto un derecho como una obligación del Estado que integra sus fines: Desde otro ángulo –afirma–, "la Seguridad Social española es una acción política del Estado encaminada a reconocer y a servir y hacer tangible y real el derecho que aquellos Fueros proclaman. De esta manera, la Seguridad Social tiene *dos caras,* es al mismo tiempo un derecho en el individuo y una acción política en el Estado. Y aquí surge previamente la diferencia entre Seguro y Seguridad Social desde el punto de vista política. La política de Seguridad Social puede llevarla a cabo el Estado por medio de una técnica contributiva, en la que los propios trabajadores y empresarios cooperan o por medio de una acción estatal no contributiva y sin participación de los interesados. Si emplea lo primero estamos en presencia de una política de Seguridad Social fundada en el Seguro Social; si lo segundo, entonces tenemos la Asistencia Social. Existen países en que la política de Seguridad Social utiliza sólo el Seguro Social, mientras que otros emplean el Seguro y la Asistencia Social para lograr una protección completa. España ha fundado su política de Seguridad Social principalmente en el Seguro Social y todo su afán ha consistido en darle forma jurídica y profundidad práctica" (*Ibid.,* p. 23). Para él parece que "la Seguridad Social hace tabla rasa de las formas anteriores para buscar una acción estatal directa e integral que prescinda de la colaboración de los interesados para lanzarse a formas asistenciales exclusivas"[23].

[23] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo /INP, 1951, pág. 11 (En el inicio intitulado "Propósito").

Todos los seguros sociales de carácter nacional son generales y obligatorios. Cuestión distinta es que "complementan el sistema de regímenes de previsión obligatorios un conjunto de seguros voluntarios del más alto interés" (*Ibid.,* pp. 24-26). Haciendo reclamo de las idea de justicia social y de solidaridad entiende que la Seguridad Social contribuye a resolver desde los orígenes la "cuestión social": "la 'cuestión social' existió primeramente por un incumplimiento de este deber moral que ni la encíclica "*Rerum Novarum*" logró hacer cumplir, esta "cuestión social" se fue agudizando más y más por la incomprensión de la empresa y sólo cuando los Estado han impuesto la *obligatoriedad* y han creado las organizaciones previsoras adecuadas, entonces se ha oído el lamento quejumbroso de la empresa reclamando una libertad y voluntariedad que antes no supo o no quiso utilizar. No, ya no toca a la empresa el papel de dispensador de caridades para hacer frente a necesidades cuya satisfacción en virtud de la justicia social es hoy un verdadero *derecho*" garantizado por el Estado. En este sentido "la Seguridad Social española tendrá el aprecio espiritual y material que merece como de uno de los mejores instrumentos restauradores de la armonía y del equilibrio que la sociedad necesita para desenvolverse en una vida de paz y de justicia" (*Ibid.,* p. 31). De ahí la función política de pacificación de la Seguridad Social al servicio de la estabilización del orden social.

La Seguridad Social es configurada "como un *derecho subjetivo* con cuyo reconocimiento se enriquece la naturaleza humana"[24]. Es un derecho vinculado a la justicia y a una de sus expresiones más relevante: la "justicia social"[25]. Para él existe "un derecho público subjetivo de Seguridad Social". Entiende que "el derecho de Seguridad Social, en la dogmática jurídica, ya tiene hoy la categoría de aquéllos [derechos públicos subjetivos]"[26]. Y, con Tissembaum, que se trata en realidad de un "derecho de existencia", tal como le llamara Menger, que es esencial y básico para poder desarrollar los otros derechos: que son su consecuencia" (los tradicionales derechos civiles y políticos)[27]. Por lo demás, es un derecho subjetivo público caracterizado por su generalidad y por su carácter irrenunciable[28].

[24] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo /INP, 1951, pág. 11 (En la inicio intitulado "Propósito"), y Segunda Parte, "La Seguridad Social como Derecho", pp. 103 y sigs.

[25] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 121 y sigs.

[26] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 140 y sigs.

[27] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 141. Y afirma en esa dirección que : "La Conferencia Internacional de Trabajo de Fíladelfía en 1944 también afirma que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes; y que la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los Gobiernos, participen en. discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común" (pág. 142).

[28] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 189: "Sí en el punto anterior veíamos los grandes objetivos de la política básica de Seguridad, ¿cuáles serán sus características? La norma que emane del Estado con la preocupación de servir al derecho de Seguridad Social no puede dejar a merced de la voluntad de cada uno el hecho mismo de encuadrarse en el sistema que se establezca y, en su consecuencia, ha de implicar, no sólo la obligatoriedad, sino también la irrenunciabilidad. Obligatoriedad para convertirse en un socio activo del sistema, en virtud de la cual no tenga más remedio que contribuir con su esfuerzo para que el resultado sea el más eficaz posible. Irrenunciabilidad, porque la curación de sus enfermedades, la constante atención de su salud, la prestación económica cuando le falte el salario, etc., no son factores que beneficien o perjudiquen sólo al interesado, sino que afectan poderosamente a los demás miembros de la familia y hasta de la sociedad entera. Por consiguiente, la norma legislativa establece la protección con carácter irrenunciable. Como es natural, característica específica de la política básica de Segundad Social será también la generalidad, es

(...)

Piensa Martí Bufill la Seguridad Social es también "una política". Existe una "política de Seguridad Social". En efecto, la Seguridad Social es, ante todo, un derecho subjetivo vinculado e impreso en la naturaleza humana. Pero, como es lógico, no tiene una plasmación positiva y práctica hasta que la acción política del Estado efectúa su reconocimiento y señala, además, la forma y el grado en que aquella comunidad efectúa el reconocimiento. En consecuencia, existe política de Seguridad Social, puesto que nos hallamos en presencia de una acción positiva de realizaciones por parte del Estado, encaminadas a hacer realidad el derecho de Seguridad Social[29]. Para Martí Bufill los principios fundamentales de la Seguridad Social son, principalmente, cinco principios: universalidad (aunque no opera con un carácter absoluto, sino como una ley de tendencia)[30], integridad[31], solidaridad[32], unidad[33]

decir, la tendencia a que el beneficio alcance a toda la población, aunque se piense que los beneficiarios más inmediatos serán tales o cuáles personas. Y, por último, en las medidas económicas han de procurar que el derecho de Seguridad Social sea mínimo, es decir, que asegure un mínimo vital suficiente para atender las necesidades más elementales de la familia" (pág. 189).

[29] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 165 y sigs., y pág. 169.

[30] Recuerda que: "Ya en los principios doctrinales emanados de la Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia en 1944 se dijo que "la universalidad del campo de aplicación es la esencia del concepto moderno del Seguro Social" y que "sólo alcanzando esta universalidad es posible crear un régimen de Seguro Social en el que los ciudadanos, como trabajadores, obtengan el carácter de socios activos en la sociedad, contribuyendo con sus cuotas al fondo común y recibiendo en recompensa del Estado la oportunidad para el trabajo y la manutención cuando no puedan trabajar". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 233.

[31] Se puede enunciar «el principio de integridad diciendo que es aquel por el cual se debe a las personas protegidas por los Seguros Sociales, todo lo necesario para lograr la cobertura de los infortunios y necesidades sociales, o sea, medidas preventivas, curativas y «educativas de la salud, medios económicos que compensen necesidades familiares y medidas de reeducación profesional y colocación de incapacitados. El principio de integridad implica, pues, dos consecuencias fundamentales: de un lado, exige que todas las prestaciones obedezcan a una consideración global por considerar que las medidas contra todos los infortunios constituyen un todo orgánico que cuida íntegramente la salud y las vicisitudes de la familia; la otra consecuencia es que la protección ha de ser también integral o sea suficiente para asegurar el mínimo vital para la subsistencia. Si no fuera suficiente para cubrir este mínimo vital, el derecho de seguridad que proclama el principio de universalidad quedaría incumplido y sería puramente ilusorio. O se cubre la necesidad derivada del infortunio o no cabe hablar de derecho". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 215. "El principio de integridad supone que los medios de seguridad social han de ser tales y de tal naturaleza que cubran las consecuencias de los infortunios y necesidades sociales en la medida suficiente para que la protección resulte eficaz. Comprende, por tanto, dos aspectos: el cualitativo (necesidades que debe atender) y cuantitativo (grado material en que se las debe atender)" (pág. 279).

[32] Para él, "el principio de solidaridad nacional que se considera premisa lógica para la Seguridad Social ha de fundarse en aquel otro más amplio, más importante y eminentemente cristiano de la redistribución de la riqueza, que ha de inspirar toda la proyección futura de la política social". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 218-219. Entiende que "la Seguridad Social es un factor importantísimo de la economía nacional y que los recursos para hacerle frente tienen todo el aspecto de una gran redistribución de riqueza. En su valoración económica, actuarial y financiera ya no se puede partir c seguros inconexos, sino de una consideración global de riesgos y necesidades" (pág. 388).

[33] En su opinión, "el principio de unidad significa, más que nada, unidad de responsabilidad en la gestión de la Seguridad Social". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 221; CARLOS MARTÍ BUFILL: «La unificación del campo de aplicación en los Seguros Sociales», *Revista Española de Seguridad Social*, núm. 7-8. Julio-Agosto, de 1948. En su opinión, La Seguridad Social ha dado rango político a la concepción unitaria de la protección contra los infortunios sociales desde el momento en que, superando los viejos moldes del criterio de económicamente débiles, ha proclamado la universalidad protectora en los miembros de la sociedad. Y la totalización de medidas encaminadas a hacer realidad aquel derecho de Seguridad Social, fundadas sobre el otro gran principio de solidaridad nacional, han puesto también de manifiesto la necesidad de responsabilizar en una autoridad unitaria el sistema gestor de la Seguridad Social". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 426-427.

e internacionalidad[34]. Más allá del derecho subjetivo público y de la función típica de la Seguridad Social cabe un espacio para la acción complementaria de los sujetos privados[35].

Según él, existe una conexión inescindible entre la Seguridad Social y el Empleo total[36]. Martí Bufill recoge la idea de que el empleo total sería una política social amplia y coordinada con la Economía, dentro de la cual la Seguridad Social sería uno de sus factores importantes, pero que requeriría de los demás factores para mantener su capacidad protectora. Si de la pura teoría pasamos a la práctica, comprobaremos en seguida que el empleo total implica, en primer lugar, un, control riguroso de toda la Economía por parte del Estado, realizado en forma de planificación, y en segundo lugar, que mientras ello es posible en un país donde su capacidad productora tiene amplios mercados y recursos humanos proporcionados, falla por completo en países donde hay la capacidad productiva limitada y unos recursos humanos excesivos[37].

Observa Martí Bufill que el Seguro Social encarnará la política básica de Seguridad Social, o sea, aquella que comprenda a la generalidad de los miembros de la sociedad que ennoblecen su vida con el trabajo. Los sistemas asistenciales pueden quedar como servicios puramente residuales que formen parte de la política complementaria de la Seguridad Social. La política de Seguridad Social española se apoya en la previsión, utiliza su forma más

[34] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 212 y sigs. Entiende que "Sí el derecho de Seguridad Social es un atributo humano, es lógico que no pueda quedar desposeído del mismo aquel trabajador que se traslada de un país a otro" (pág. 222).

[35] "Quienes confunden la política de Seguridad Social con una acción estatal absorbente y destructora de las fuerzas voluntarias y de la iniciativa privada, no han llegado a comprender todavía el sentido de la Seguridad Social". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 491. "La Seguridad Social tiende a garantizar el mínimo vital según necesidades y nivel, de vida. Por consiguiente, queda al arbitrio de la voluntad de cada uno –el procurarse, por sus medios particulares o por colectividad profesional, el margen diferencial para que ¡el nivel de vida de la familia no sufra merma en caso de los infortunios sociales. Este es el margen diferencial que queda entre el mínimo a donde la acción de la solidaridad nacional obligatoria llega y el tope máximo de los ingresos conseguidos. Y este margen es, a nuestro juicio, el campo en que ha de moverse toda la acción individual para conseguir una plena seguridad en el ámbito de la previsión. He ahí por qué consideramos que si la Seguridad Social ha de ser de plena responsabilidad del Estado, campo del derecho público vedado al negocio y al lucro particular, no– con ello agotamos o anulamos la esfera de la acción individual… La acción individual no sólo, pues, no> ha de sucumbir a la acción pública sino que ha de complementarla en un doble sentido: ético y económico." (pág. 492). En gran medida esas tendencias evolutivas de carácter expansivo e integrador (unificada o coordinada) de la Seguridad Social coincidían con las formuladas por Carlos González Posada. Véase GONZÁLEZ POSADA, C.: "Seguridad Social y Seguros Sociales", en *Política social. Suplemento de la Revista de Estudios Políticos,* núm. 6 (1948), pp. 7 y sigs., en particular pp. 13 a 22, que lo apreciaba en todos los aspectos: en relación con los riesgos; en relación con el campo de aplicación; en relación con las prestaciones; en relación al origen de los recursos; en relación a la gestión administrativa.

[36] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 180 y sigs. "el empleo total sería una política social amplia y coordinada con la Economía, dentro de la cual la Seguridad Social sería uno de sus factores importantes, pero que requeriría de los demás factores para mantener su capacidad protectora" (pág. 181).

[37] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 181-182. "En suma, concluye, la preocupación por el "empleo total" la entendemos nosotros como una apertura de fuentes, de riqueza nuevas que ofrezcan, oportunidades, laborales, ya que la elevación de los bajos niveles de vida no se pueden lograr con paros, endémicos ni es posible que la defensa de estos niveles contra las adversidades (Seguridad Social) sea efectiva mientras los recursos humanos no se hallan a pleno rendimiento. Por ello, en todos los programas económicos llamados de pleno empleo o empleo total, la Seguridad Social es al mismo tiempo un factor y una consecuencia de los mismos" (pág. 183).

importante, que es el Seguro Social, y persigue el doble objetivo de valorización social del hombre y el bienestar de la sociedad[38].

Martí Bufill iría acentuando su concepción más técnica (incluso tecnocrática, como ahora se indicará) e internacionalista (Basta reparar en su condición de Presidente de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social durante largos años) de la Seguridad Social. En esa fase más evolucionada de su pensamiento y de su quehacer práctico, importa destacar su consideración de la Seguridad Social "como factor de promoción en el desarrollo económico" y de realización, al mismo tiempo, de la *"justicia social"*. Subraya que la Seguridad Social ha adquirido la condición de derecho humano fundamental en las normas internacionales y que su ratificación por los Estados implica que estos tienen la obligación de instaurarla conforme a sus previsiones: los Organismos internacionales tuvieron que buscar la vía de los Convenios Internacionales para conseguir compromisos de actuación[39]. A finales de la Guerra Mundial, "los dirigentes aliados, Churchill y Roosevelt, le dieron al fenómeno tal importancia, que reunidos a bordo del yate Augusta, en pleno océano, lanzaron la famosa Carta del Atlántico, que es el primer documento internacional programático que recoge las aspiraciones económicas bajo fórmulas más concretas de justicia social y redistribución de riqueza. Las expresiones de "prosperidad económica" y "seguridad social", como elementos dogmáticos de una nueva estructura de la sociedad sobre bases eminentemente sociales suponen, de entrada, las primeras bases de partida para una acción decisiva en la etapa que nos toca vivir" (*Ibid.,* p. 159).

Para él, la aparición de la Seguridad Social como una última evolución de aquellas medidas iniciales de Previsión Social contra los riesgos sociales en que se vio sumido el trabajador[40].

En este contexto, en orden a Seguridad Social lo importante es que, por de pronto, cambia el signo de los Seguros Sociales clásicos. *De facultad del Estado se convierte en un derecho del individuo.* Para el Estado el reconocimiento del derecho, implica una obligación insoslayable de hacerlo realidad práctica para sus trabajadores. Pero no sólo se trata de su consagración jurídica al más alto nivel (Normas internacionales, Constituciones y Leyes Fundamentales), sino de afirmar su sentido ético como "derecho natural" conforme a los postulados del catolicismo social: "Y en esta línea –afirma–, fundándose en lo que el Papa Juan XXIII, en su Encíclica "Paz en la tierra", llamó "derecho natural", va configurándose la Seguridad Social como una doctrina nueva, sugestiva y apasionante para la sociedad y uno de los instrumentos más fuertes de la política social y de gran incidencia en la política económica". Ahora bien, para él "el derecho de Seguridad Social no es, sin embargo, un derecho absoluto, sino relativo. En potencia lo tendrá todo el mundo; pero, en la práctica se concreta por la condición de miembro activo de la sociedad. Los parásitos no deben ser "tonificados" para sacudirles el parasitismo". En esta dirección de activación condicionante hace suya la concepción de Gaspar Bayón Chacón ("Este condicionamiento a ser miembro

[38] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp.200-201.

[39] MARTÍ BUFILL, C.: *La Seguridad Social es un factor de promoción en el desarrollo económico*, Madrid, Studium, 1947, Disponible también en https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/catalogo.../grupo.cmd?.., pág. 159.

[40] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo /INP, 1951, pág. 11 (En el inicio intitulado "Propósito").

activo de la sociedad permite al Profesor Bayón, la construcción de su interesante teoría de que la Seguridad Social debe basarse y servir al "principio de Comunidad""[41]).

Pese a todo, en la dinámica de la Seguridad Social se aprecia una tendencia expansiva que va más allá de la protección de los trabajadores –asalariados y autónomos– en la dirección de otorgar "una cobertura nacional en orden a personas protegidas" al menos en algunas de sus ramas prestacionales[42]. Por tanto, la consecuencia es evidente. No estamos en presencia de una diversidad de criterios sino de un *principio dinámico de universalidad* que, como un motor, empuja rápidamente las legislaciones hacia la mayor protegibilidad posible al ritmo y en función de las posibilidades económicas, políticas, sociales y técnicas de cada país. Esa tendencia expansiva se opera igualmente en materia de prestaciones de Seguridad Social, tanto por lo que se refiere a las prestaciones técnicas (señaladamente, las prestaciones sanitarias) como a las prestaciones económicas[43].

La nueva doctrina de la Seguridad Social incide también, y de modo inevitable, en la financiación: "En la financiación de la Seguridad Social los criterios doctrinales básicos en relación con los Seguros Sociales clásicos, también van rápidamente cambiando. En los Seguros Sociales clásicos, la aportación se basaba en la idea de responsabilidad. Para determinar la cuota había que buscar al culpable", pues presidía la "idea de responsabilidad". Sin embargo, "la nueva doctrina de la Seguridad Social va abandonando definitivamente en este punto la teoría de la responsabilidad para irse centrando en la *teoría de la solidaridad"*. Realza que "el primer golpe lo sufrió de entrada, cuando en el famoso *plan de Seguridad social* inglés, la financiación del régimen de accidentes de trabajo se articuló sobre la base de cuota patronal y obrera. La razón es que el derecho de Seguridad Social implica una *garantía contra contingencias sociales en las que no hay responsabilidades específicas sino necesidades que deben ser cubiertas en proporciones lógicas y cuyo coste debe ser*

[41] MARTÍ BUFILL, C.: "La Seguridad Social es un factor de promoción en el desarrollo económico", pág. 160.

[42] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pág. 160. Más adelante, añade, que "sí el derecho de Seguridad Social lo tiene en principio toda la población, pudiera parecer lógico que la correspondiente política tuviera un carácter general y completo, Pero mientras el primero es un hecho que sólo existe y se reconoce por un escueto precepto programático de carácter fundamental (Constitución o Ley fundamental), la efectividad de tal derecho sólo es posible por una concienzuda elaboración legislativa que pondere las necesidades y las posibilidades. Sin embargo, se observa claramente que existe en todos los países la preocupación por conseguir el nivel mínimo de Seguridad Social, con el que se logre, de una parte, el total mejoramiento sanitario de la población, y de otra, los medios económicos necesarios para sostener un nivel medio de vida en las familias cuando éstas se vean alteradas o impendidos sus ingresos. Esta preocupación no se refiere a un sector ni a otro de la sociedad, sino a la población entera. La diferencia entre la antigua política de Seguro Social de económicamente débiles y la moderna de Seguridad está precisamente en que mientras la primera se ocupaba tan sólo de organizar una protección más o menos suficiente para el sector más necesitado de los trabajadores, la política de Seguridad Social llama a la totalidad de la población a organizarse para que, estrechamente unidos, se pueda hacer efectivo el derecho de Seguridad Social donde la necesidad lo requiera… Hoy la acción política de Seguridad Social es mucho más ambiciosa por cuanto pretende canalizar el movimiento social de forma que se asegure a la población contra los infortunios, al mismo tiempo que se efectúa una redistribución de riqueza y una mejora en la salud pública que sean capaces de cooperar a una sociedad más segura y más organizada. Cuando la acción política no mira, pues, únicamente los estrechos moldes de una reparación de infortunios en uno o en otro sector, sino que persigue garantías de salud y medios económicos sobre un ámbito completamente nacional con vistas a cambiar la fisonomía de la sociedad actual, entonces podemos decir que nos movemos dentro de una política estatal básica de Seguridad Social". Cfr. MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 188.

[43] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 160 y sigs. Igualmente, MARTÍ BUFILL, C.: *Presente y futuro del Seguro Social*, Madrid, 1947.

soportado por los afectados (empresarios, trabajadores y Estado), de acuerdo con un principio de solidaridad que debe mantenerse con sentido de equidad, variando, como es natural, las fórmulas de aplicación cuando así lo exijan los cambios de estructura social que se vayan produciendo". Es así que, en base a ello, "la financiación tendrá que hacer frente con nuevas fórmulas para asegurar una aportación patronal distribuida con equidad, según su producción y su beneficio, al mismo tiempo *que abandona rápidamente el sistema de capitalización para dejar paso al de reparto con naturales fondos de cobertura"*.

Con todo, la política de Seguridad Social requiere una planificación que se haga cargo de su condición de un *"sistema de servicio público"*: "En materia de gestión la doctrina adquiere elasticidad operativa, dentro de un *sistema de servicio público,* pero con claros criterios de planificación orgánica de gestión que haga compatible la economía, la simplicidad y la agilidad operativa sin menoscabo del sentido humano que debe presidir todas su actuaciones"[44].

Considera Martí Bufill que a partir de la postguerra mundial se aprecia una aspiración por hacer realidad una seguridad social económica, que unifique, en su opinión, la doble aspiración a la seguridad social ya la seguridad económica, coordinándolas[45]. El proceso de planificación del desarrollo y de la seguridad económica fue más tardío que el reconocimiento del derecho a la Seguridad Social. En la Europa de la postguerra los Estados "tuvieron que arbitrar sistemas que combinasen los distintos elementos de la economía, en forma de planificación de desarrollo. La planificación de la Seguridad Social y la organización de la economía se han convertido en inseparables. Esa planificación conjunta trasciende del ámbito de las geografías nacionales. La planificación cristaliza técnicamente en la forma instrumental de *"planes",* y políticamente, en la forma de tarea colectiva canalizadora de esfuerzos públicos y privados. Martí Bufill, se apoya en los planteamientos tecnocráticos de López Rodó[46], y recoge al respecto el objetivo a perseguir: hacer realidad la "Empresa nacional solidaria". La ordenación de la economía (seguridad económica en la expresión del autor) y de la Seguridad Social es, pues, obra de planificación. Y su "objetivo central es la garantía de una vida digna y "la posibilidad de una mejora de nivel de vida no sólo en el sentido económico sino también, y muy especialmente, en el orden humano y espiritual"[47].

[44] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 164-166.

[45] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 158 y 166 sigs.

[46] Un economista miembro del *Opus Dei* (fundada el 2 de octubre de 1928 por Josemaría Escrivá de Balaguer, sacerdote español canonizado en 2002 por Juan Pablo II), que tendría entonces un papel relevante que alcanza a la época de la transición política y a los primeros años de la instauración de la democracia en España; el *Opus Dei* penetraría en importantes instituciones políticas y culturales, señaladamente en las universidades; Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE); Centro Superior de Investigaciones Científicas (CISC). Progresivamente, como es sabido, el *Opus Dei* iría desplazando a la corriente hasta entonces dominante del nacionalcatolicismo. Personalidades de la "Obra", comprometidos con el franquismo, asumirían los postulados del "desarrollismo" y la ulterior elaboración del Plan de Estabilización Económica. Véase ARTIGUES, D.: *El "Opus Dei" en España (1928-1962),* París, Ed. Ruedo Ibérico, 1971, y en una perspectiva general BOTTI, A.: *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España 1881-1975,* Madrid, Alianza Editorial, 2ª ed., 2008, pp. 160 y sigs. Sobre el Plan de estabilización final del franquismo (1959-1975), véase MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las Leyes Laborales de España (1873-2009),* Cizur Menor (Navarra), Tromson Reuters/Ed. Aranzadi, 2009, pp. 481 y sigs.

[47] MARTÍ BUFILL, C.: *Tratado de Derecho comparado de Seguridad Social,* cit., pp. 166-167.

Las ventajas y los efectos positivos inmediatos de esta planificación del orden económico-social que se obtienen los recoge de López Rodó, a saber: a) Impulsar los procesos económico; b) Movilizar prácticamente los recursos ya disponibles y los recursos hasta entonces latentes, tanto público como privados, humanos y materiales, internos y exteriores, conexos con la economía nacional; c) Suscitar esfuerzos enérgicos y solidarios en los sectores activos de la población; d) Tendencia a logar un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles. Más allá de ello, hace notar que "en último término, como los Planes de Desarrollo Económico tienen carácter "instrumental", requieren de factores específicos para su desenvolvimiento. Así se habla de que son factores básicos "el equilibrio monetario externo e interno", para evitar la inflación destructora del ahorro, y "el *equilibrio de pleno empleo*" que conjugue los crecimientos de población y las transferencias de la misma a los lugares adecuados". Martí Bufill (por entonces Secretario General Técnico del INP) añade significativamente "que *uno de los factores de extraordinaria importancia para la promoción y el desarrollo económico es la Seguridad Social*. Y para demostrarlo –observa– nos basta sólo con recordar las conocidas implicaciones recíprocas de Seguridad Social y economía y señalar el hecho histórico de que al desarrollo económico le va precediendo y preparando el camino el desarrollo de la Seguridad Social" (*Ibid.,* pp. 167-168).

Para evidenciar esas "implicaciones recíprocas de la Seguridad Social y la Economía" despliega una argumentación que en gran medida conecta con las teorías más avanzada de su tiempo (No sólo Beveridge en el Reino Unido, sino de manera más comprometida Pierre Laroque o Paul Durand en Francia). Era la época del optimismo y de la consolidación de los Estados del Bienestar de la postguerra mundial, con un amplio consenso europeo y americano sobre la construcción del Estado del Bienestar y las bases de un emergente sistema de Seguridad Social[48]. Clima político-social y cultura que influiría también en nuestro país. Para él su la época es la del, «momento de planificaciones», y en un sentido donde se profundice no sólo en el hecho de la interdependencia innegable, sino también en la sincronización que debe existir entre el desarrollo económico y el desarrollo de la Seguridad Social". Martí Bufill observa que "por lo pronto, la Seguridad Social le proporciona al desarrollo económico un conjunto de elementos con los que éste tiene que contar. Por las prestaciones económicas le asegura una capacidad vital de consumo a un conjunto humano que no lo tendría, porque no debemos olvidar, como dice Pierre Laroque, que el presupuesto de la Seguridad Social en este sentido es «el presupuesto de la población involuntariamente inactiva, es decir, es el presupuesto que asegura, en gran parte al menos, la subsistencia de niños, ancianos, enfermos e inválidos»". También, añádase desempleados involuntarios o parados forzosos. Dicha "capacidad de consumo –señala nuestro autor–, modesta individualmente, pero gigantesca en conjunto, produce una demanda de artículos de primera necesidad, que no sólo estimula la producción, sino que equilibra al mismo tiempo la proporción entre bienes de primera necesidad y bienes de lujo" (*Ibid.,* p. 168). Con ello, sin explicitarlo, Martí Bufill hace referencia al concepto de demanda agregada aportado por la teoría de Keynes (que sirvió de base a la planificación de la Seguridad Social beveridgiana)[49].

[48] Puede consultarse, TIMMINS, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar,* trad. S. Borrajo Iniesta, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, pp. 85 y sigs., 207 y sigs.

[49] KEYNES, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero (1936),* trad. E. Hornedo, Barcelona, Ed. Planeta-De Agostini, 1993; BEVERIDGE, S.W.: *Pleno empleo en una sociedad libre: Informe de Lord Beveridge (...)*

En este orden de ideas asume la reflexión de Pierre Laroque, según la cual: "es un hecho que los regímenes de previsión libre jamás han conocido mayor prosperidad, sino después que se han desarrollado los regímenes de Seguridad Social obligatoria", y ello explica –según él– los regímenes complementarios que se han desarrollado en Francia en el curso del último período. La razón es clara, la apreciación de las ventajas de previsión obligatoria estimula y educa el esfuerzo de la previsión individual para defender niveles de vida, alcanzados con esfuerzos y sacrificios de toda índole, que la Seguridad Social, protege siempre en términos limitados. En estas circunstancias con objetivos que cada vez van quedando más delimitados, le conviene al seguro privado perfeccionar el suyo y trabajar para la preparación de su propio y específico plan de desarrollo". Por otra parte, destaca que "la Seguridad Social proporciona capitales a la economía y constituye siempre un factor de inversión que será mayor o menor, según el sistema financiero que se adopte, pero en todos los casos será factor de gran importancia práctica para toda la política de inversiones. Por último, desde el ángulo de recaudación de fondos la Seguridad Social es indiscutiblemente un poderosos instrumento público de redistribución de renta nacional, y cuya orientación vendrá siempre marcada por la transformación de estructuras que promueva, estimule, o simplemente, ocasione cualquier plan de desarrollo económico" (*Ibid.,* pp. 169-170)[50].

En cuanto al coste de la Seguridad Social, entiende que "la evolución de las estructuras sociales producidas por el desarrollo económico, determinan la revisión de los criterios clásicos para buscar en todo momento, y en cada sector, el sistema más adecuado para *garantizar el principio de solidaridad*". Ciertamente, "dentro de un *concepto de solidaridad nacional,* es muy conveniente distribuir los costos de la Seguridad Social equitativamente entre los diversos elementos económicos interesados. La contribución clásica del presupuesto de gastos de la Seguridad Social es en proporción con la nómina de salarios y sueldos; de esta manera se grava excesivamente la estructura laboral de "Servicios" que requiere un alto nivel de mano de obra". Ahora bien: "Al orientarse la Seguridad Social en un *Servicio Público*, los recursos para su financiación deben de recaer sobre otros diversos conceptos de la economía nacional para desgravar en lo posible la parte repercutible en el sector de «Servicios»" (*Ibid.,* pp. 170-171).

Para Martí Bufill las recíprocas implicaciones de Seguridad Social y Economía confirman, pues, que la Seguridad Social es uno de los factores básicos para la promoción del desarrollo económico. Para él, insiste, "los planes de extensión de la Seguridad Social preceden y preparan el camino a los planes de desarrollo económico. Tanto en España como respecto a otros países europeos se constata que "cronológicamente" "la dinámica de la Seguridad Social se ha desarrollado antes de que entrase en acción la dinámica del desarrollo económico". Martí Bufill encuentra la explicación en razones humanistas de preocupación preponderante sobre las necesidades humanas. De ahí su elevación a derecho y a su materialización como servicio público: se desarrolla la Seguridad Social como poderoso instrumento de servicio público. El mismo "Mercado Común Europeo" y la consiguiente

II, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 4 (2015), pp. 279 y sigs., y la bibliografía allí citada.

[50] Para el influyente pensamiento de Pierre Laroque desde la fase fundacional de las modernas políticas y sistemas de Seguridad Social, puede consultarse LAROQUE, P.: "Del Seguro Social a la Seguridad Social", en *Revista Internacional de Trabajo,* junio 1948.

interconexión económica ha exigido la elaboración de "una serie de Convenios de Seguridad Social con principios nuevos, entre los que destaca, la "prorrata temporis", que poco a poco van constituyendo una red protectora del trabajador migrante, que dentro de las proyecciones del Mercado Común Europeo, lo que confirma la precedencia cronológica de la Seguridad Social como unidad de vanguardia y apoyo del desarrollo económico. En Iberoamérica el fenómeno es igual… en el área iberoamericana la dinámica de la Seguridad Social está precediendo también a la dinámica del desarrollo económico" (*Ibid.,* pp. 171 ss.). En su opinión, la experiencia histórica confirma que la Seguridad Social resulta una primera inversión necesaria para poner en marcha la dinámica del desarrollo económico y el porcentaje de la Renta Nacional dedicada a Seguridad Social es un termómetro eficaz para medir los resultados en la mejora del nivel de vida en el marco de una política de distribución de la renta nacional. Es así, que en la simbiosis de Seguridad Social y desarrollo económico, nos encontramos con que aquélla tiene que servir adecuadamente los cambios de estructuras sociales que este último determina.

De esta manera, la Seguridad Social no puede ser un instrumento rígido en sus formas y en sus métodos de actuación. La sociedad le tiene que exigir el mantenimiento de sus principios de garantía y eficacia en las prestaciones y de solidaridad contributiva entre las fuerzas económicas que las sostienen; pero, se lo exige con sistemas y fórmulas que irán variando en función de los cambios estructurales que viva la sociedad impulsada por el desarrollo económico. De lo que se trata, en suma, es de la "adecuación de medios técnicos a las nuevas exigencias estructurales para mantener los principios del derecho de Seguridad Social". Y es que se está ante un proceso de cambio complejo consistente en el traspaso del Seguro Social clásico al gran servicio público de la Seguridad Social de nuestra era, y en consideración a que la Seguridad Social sea un factor verdadero de promoción del desarrollo económico y de la justicia social (*Ibid.,* pp. 174-175).

Martí Bufill era plenamente consciente de la entidad de las transformaciones en curso: "estamos caminando hacia una nueva Sociedad, que vivimos el tránsito de una Sociedad que desaparece y nos asomamos a otra que empieza a organizarse. Todavía no sabemos cómo será. Pero, de lo que sí tenemos conciencia clara es de que *la Sociedad futura será de signo eminentemente social*. Y lo que es evidente es que el camino está abierto y que lo estamos recorriendo y ya estamos configurando nuevas estructuras para que sirvan con eficacia la Sociedad de signo social que ya percibimos. *No pongamos obstáculos a la evolución social*. Es como un río cuyo caudal tenemos que aprovechar. Si taponamos el río, llegará un día en que el caudal destruirá el dique y en lugar de fertilizar destruirá cuanto encuentre a su paso. Lo mismo ocurre con los avances sociales. No pueden detenerse. Canalicemos el río de lo social, cabalguemos sobre el cauce conduciéndolo hacia donde sea necesario para apagar la sed de las contingencias sociales y fertilizar el terreno para conquistar el mejor nivel económico posible. Así contribuiremos a la *justicia social,* y por supuesto, a la paz y a la convivencia que el mundo en que vivimos tanto necesita" (*Ibid.,* p. 175).

Descubrimos a un pensador y hombre de acción social que se inclina por favorecer la integración social y el desarrollo económico sobre la base de la justicia social y la "canalización" político jurídica de los problemas sociales. Y ello en una perspectiva ciertamente optimista respecto a la "sociedad futura" que sólo podrá ser "eminentemente social", donde el progreso económico va unido al progreso social. Posiblemente también al proceso de democratización del sistema político.