Número Especial 2023
Homenaje al profesor Efrén Borrajo Dacruz
ISSN: 2386-7191 y 2792-7962– ISSNe: 2387-0370 y 2792-7970

Publicación Comentada: BORRAJO DACRUZ, E.: "De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución", *Economía y sociología del trabajo*, nº 3, 1989 (Ejemplar dedicado a: La protección social), pp. 12-36.

El derecho de la Seguridad Social como derecho vivido por el profesor Borrajo Dacruz. A propósito de su artículo titulado «de la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la constitución»

The right to social security as a lived right by Professor Borrajo Dacruz. On the occasion of his article entitled 'From social foresight to protection in Spain: historical and institutional foundations until the constitution'

ALBERTO ARUFE VARELA
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho-Universidad de A Coruña
https://orcid.org/0000-0002-1954-9971

Cita Sugerida: ARUFE VARELA, A.: "El derecho de la Seguridad Social como derecho vivido por el profesor Borrajo Dacruz. A propósito de su artículo titulado «de la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la constitución»", Revista de *Derecho de la Seguridad Social, Laborum* y *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, Número especial de 2023, homenaje al profesor D. Efrén Borrajo Dacruz (2023): 165-169

Resumen

Este trabajo analiza un artículo del profesor BORRAJO DACRUZ sobre la historia del Derecho español de la Seguridad Social, concluyendo que este Derecho fue para él más un Derecho vivido, que un Derecho meramente vivo.

Abstract

This paper analyzes an article by professor BORRAJO DACRUZ on the history of Spanish social security law, concluding that this law was for him a lived law, more than a merely living law.

Palabras clave

Constitución de 1978; Derecho de la Seguridad Social; España; historia; sostenibilidad

Keywords

Constitution of 1978; social security law; Spain; history; sustainability

I. LA CONTEXTUALIZACIÓN DEL ARTÍCULO

Este artículo del profesor don Efrén BORRAJO DACRUZ –a quien conocí personalmente por vez primera aquí, en Galicia, un año antes de doctorarme, con ocasión de la celebración en las ciudades de A Coruña y Santiago de Compostela del segundo de sus «Xacobeos laborales»[1], y de quien guardo un recuerdo extraordinario, pues siempre me trató con afecto no sólo en esa primera ocasión, sino

[1] Mi contribución en él fue «Reflexiones acerca de la estructura de la negociación colectiva en el ámbito del deporte profesional», en Efrén BORRAJO DACRUZ (Director), *Trabajo y libertades públicas*, La Ley-Actualidad (Madrid, 1999), pp. 147-154.

también en otras sucesivas (Madrid y sus «Jornadas Mindanao», de nuevo sus «Xacobeos laborales», así como en Sevilla), en que pudimos charlar de tú a usted (don Efrén me llamaba «Arufe»), breve y cordialmente– constituye, en realidad, la segunda edición ampliada de otro artículo suyo publicado al finalizar la que podría llamarse «etapa política» del profesor BORRAJO DACRUZ, según confiesa nuestro homenajeado en el extraordinario apéndice bibliográfico final del artículo que estoy recensionando [literalmente, «"Génesis y desarrollo del Derecho social del Trabajo", en 1, *Boletín del Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos*, 1976 (que recoge parte de la sistemática y de los datos, hasta la fecha de su edición, sobre tema similar al del artículo que ahora se publica)»][2]. Este último se publicó en el número 3 de la entonces recién creada *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, con el título –en el que parece existir una errata– «De la previsión social a la protección [*sic*; *rectius*, protección social] en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución», resultando ser un artículo muy denso, pues su contenido se extiende a lo largo de veinticinco páginas, sin aparato al pie, las cuales aparecen escritas –de ahí su mayor densidad– a doble columna[3]. Hay que suponer que se trataba de una revista entrañable para el profesor BORRAJO DACRUZ, pues formaba parte de la continuidad diversificada de la muy linajuda *Revista de Trabajo*, siempre dependiente del Ministerio homónimo, pareciéndome oportuno recordar ahora que la revista en que publicó dicho artículo don Efrén volvió a transformarse en 1997, tras la publicación de su número 29-30, siendo recogido su testigo por la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, sección de *Economía y Sociología* (que, por cierto, acaba de volver a transformarse, en 2021). En realidad, se trata de un artículo de contenido histórico, dividido en tres grandes partes (cfr. *infra*, 2, 3 y 4), más un epílogo prospectivístico (cfr. *infra*, 5). Como valoración de conjunto, yo indicaría que todas estas porciones acreditan que el Derecho español de la Seguridad Social, para el profesor BORRAJO DACRUZ, fue más que un Derecho meramente vivo, un auténtico Derecho vivido por él.

II. LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL ARTÍCULO

Lo que el artículo denomina «La etapa de la previsión social (1900-1963)»[4] coincide, en lo vital, con la prestación de servicios profesionales del profesor BORRAJO DACRUZ, primero, como funcionario del Instituto Nacional de Previsión durante más de un lustro, y luego, a partir de 1961, como catedrático de nuestra disciplina en la Universidad Literaria de Valencia. Todo lo resume nuestro autor afirmando que «hay … en la génesis y desarrollo de la primera etapa de previsión social obligatoria más *azar* que *plan*»[5], y que «el legislador de la segunda etapa, entre 1938 y 1963, tuvo que operar dentro del *condicionante de una herencia recibida*»[6] (casi parafraseando a Albert EINSTEIN, también afirma, pero a propósito del conjunto de la legislación española de seguridad social, que su devenir histórico «de acuerdo con el viejo principio de la sociología más empírica de que *en el orden social nada se crea nuevo ni nada desaparece, sino que simplemente se congela o se transforma*, la solución alcanzada, en último término, fue una solución ecléctica de superposición de instituciones»)[7]. La exhaustiva y divertida exposición que hace de esta etapa de «previsión social» (siempre vinculada a nombres propios, incluido el de Largo Caballero)[8] está presidida por su afirmación de tratarse de una etapa que ofrece una «seria lección a los amantes apasionados de la simple letra del BOE»[9]. Es un período que concluye con un broche de oro, relativo a la promulgación de la Ley del seguro nacional de desempleo, con su novedad trascendental de «la adopción de la fórmula de la *automaticidad*

[2] Véase Borrajo Dacruz, E., «De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 3 (1989), pág. 35.
[3] *Ibidem*, pp. 12 a 36.
[4] Pág. 13.
[5] Pág. 14.
[6] *Ibidem*.
[7] Pág. 17.
[8] Cfr. pág. 15.
[9] Pág. 19.

de las prestaciones, que separaba radicalmente el reconocimiento y satisfacción del derecho a la prestación del cumplimiento efectivo de las obligaciones a cargo de la empresa (afiliación, alta y pago de cuotas)»[10]. El maestro don Manuel ALONSO OLEA, tan poco amigo de realizar halagos gratuitos, reconoció por escrito que el pionero doctrinal español en la identificación y estudio de este principio, en su clásica monografía de 1962 titulada *Estudios Jurídicos de Previsión Social*[11], fue nuestro homenajeado de hoy [literalmente, «fue justamente en el seguro de desempleo (en la Ley de 1961) donde por primera vez se instauró este principio, sin intermedio de fondo de garantía, como se puso de relieve por E. BORRAJO: *El principio de automaticidad de las prestaciones en el Seguro Nacional de Desempleo,* en "Estudios jurídicos …", cit., pp. 209 y sigs.»][12].

III. LA PRIMERA Y LA SEGUNDA LEYES GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL ARTÍCULO

Por continuar refiriéndome a lo vital, esta segunda etapa marcada por la promulgación de las dos primeras Leyes Generales de la Seguridad Social, coincide con el acceso de don Efrén BORRAJO a su cátedra de la Universidad Complutense, poco después de entrar en vigor la primera Ley General de la Seguridad Social de 1966, así como con su nombramiento como Director General de Promoción Social por el entonces Ministro del ramo de trabajo, Sr. Licinio DE LA FUENTE Y DE LA FUENTE, un lustro antes de la promulgación de la segunda Ley General de la Seguridad Social de 1974. Respecto del detallado estudio crítico que efectúa en este artículo de la Ley de 1966, a mí me ha impresionado profundamente su afirmación –que parece intemporal– de que «*las heridas del trabajo, como las lesiones de guerra, suscitan y merecen trato especial*»[13]. Los colegas alemanes catedráticos de Derecho de la Seguridad Social estarían totalmente de acuerdo con ella, sobre la base de que el Código alemán de Seguridad Social posee Libros separados y autónomos, de un lado, para el seguro social de accidentes de trabajo (se trata de su Libro Séptimo, promulgado en 1996), y de otro lado, para los derechos de seguridad social derivados de daños extraordinarios, como los producidos por la guerra (que trata en su Libro Decimocuarto, promulgado en 2019, aunque el grueso de su contenido entrará en vigor en 2024)[14]. En lo tocante a su paso como alto cargo del Ministerio de Trabajo, entre 1969 y 1975, el artículo contiene un conjunto de párrafos concatenados, que considero extraordinariamente significativos. En ellos, nuestro homenajeado afirma todo lo siguiente: 1) «la L[ey de]F[inanciación y]P[erfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social] de 1972 comprometió al Estado a una aportación creciente para reducir la carga de la financiación que, por el sistema de cuotas empresariales y obreras, pesaba gravemente sobre la economía de las empresas y, al iniciarse la crisis económica, empezaba a afectar seriamente a su capacidad de empleo»[15]; 2) «se recogía así la directriz que presidía la acción de gobierno del equipo que había llegado al Ministerio de Trabajo en 1969»[16]; y 3) «hasta entonces las subvenciones estatales al sistema de Seguridad Social representaban, en tantos por cientos del Presupuesto, 1,80 en 1967; 1,96 en 1968; en 1969 se elevó a 3,60 y en 1972 ya fue del 3,89; en cifras absolutas se pasó de los 3.843,3 millones de 1967, y de los 4.662,9 millones en 1969, a 9.797,3 millones en 1969 hasta alcanzar 16.334,6 millones en 1972»[17].

[10] Págs. 16-17.

[11] Aguilar (Madrid, 1962), 217 pp.

[12] Véase Alonso Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis, *Instituciones de Seguridad Social*, 17ª ed., Civitas (Madrid, 2000), pág. 248 y nota 245. La afirmación en cuestión constaba ya en Alonso Olea, Manuel, *Instituciones de Seguridad Social*, 2ª ed., Instituto de Estudios Políticos (Madrid, 1967), pág. 127 y nota 7.

[13] Pág. 22.

[14] Sobre el tema, véase Brecht-Heitzmann, Holger, «La nueva regulación del Derecho de reparación extraordinaria de seguridad social en Alemania, a través de la promulgación del Libro XIV del Código de Seguridad Social», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. XIII (2021), pp. 45 y ss.

[15] Pág. 24.

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

IV. LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA DE ENTONCES, EN EL ARTÍCULO

Retirado ya de la política, la tercera y última etapa analizada en este artículo de nuestro homenajeado, coincide con una nueva plenitud académica suya, muy marcada por el nacimiento de la revista *Actualidad Laboral*, que pasó a dirigir desde el año 1984. En esta porción del artículo, hay una referencia crítica a la relación existente entre partidos políticos y seguridad social. Así, afirma a dicho respecto lo siguiente: «En la etapa de la transición democrática, antes y después de la entrada en vigor de la nueva Constitución española, la Seguridad Social pasó a ser uno de los temas centrales del debate nacional. La crisis económica, por un lado, y las distintas ideologías políticas, por otro, cuestionarán la obra de las etapas anteriores que, muy pronto, se presentó como una parte más de la "herencia franquista", con lo que se creó un prejuicio que ha frustrado, en buena medida, las bases mismas de dicho debate»[18]. Insistiendo sobre lo mismo, afirma un poco más adelante que «los programas de los partidos políticos, al calor de la contienda electoral, han sido más voluntaristas que racionales»[19], así como que «la gran oportunidad que brindó el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), a partir de 1981, se frustró, pues la Comisión Tripartita *quiso obtener acuerdos entre las representaciones económico-sociales, lo que es un empeño imposible por la propia fuerza antagónica de sus intereses*»[20], de manera que «los grandes partidos políticos fueron soslayados, y el intento se saldó con un fracaso que ha dejado tras de sí un hondo y ancho escepticismo sobre la viabilidad de tal empresa»[21]. A mí, todas estas afirmaciones del profesor don Efrén BORRAJO me parecen premonitorias de lo que luego acabaría ocurriendo. El artículo no relata ese futuro luego inexorable, pues recuérdese que este trabajo doctrinal lleva fecha de 1989. En mi opinión, no es descartable que seis años después nuestros políticos tuviesen en mente las citadas palabras de nuestro homenajeado, cuando procedieron a estipular –con la finalidad de alejar la seguridad social del calor del debate político electoral– la primera versión del año 1995 del popularmente llamado «Pacto de Toledo»[22].

V. EL EPÍLOGO PROSPECTIVÍSTICO DEL ARTÍCULO

Reafirmándome en que para el profesor BORRAJO DACRUZ el Derecho de la Seguridad Social fue Derecho vivido por él, creo que posee un extraordinario interés, a la vez vital y doctrinal, el epígrafe con el que concluye este artículo. Dicho epígrafe, titulado «Cuestiones abiertas y líneas de tendencia ante la reforma postconstitucional», liga estrechamente con el comienzo del propio artículo, allí donde don Efrén se refiere a la necesidad de «entender las dificultades, limitaciones y tropiezos que está encontrando el desarrollo de la nueva Constitución en la construcción de un Sistema de Protección Social proyectado en sus efectos para los beneficiarios de los años 2000; sobre todo, si se trata de pensionistas»[23]. En esta parte final de su trabajo, nuestro homenajeado le plantea hasta siete «cuestiones abiertas» al legislador ordinario. Y entre ellas, creo que merece ser especialmente reseñada la sexta, por referirse explícitamente al tema capital de la sostenibilidad de nuestro sistema de seguridad social. Dicha inquietante «cuestión abierta» aparece planteada por don Efrén BORRAJO DACRUZ, con toda acribia, en los siguientes términos literales: «Adecuación de la financiación a la naturaleza y alcance de las prestaciones sociales, de modo que el principio contributivo se refiera preferentemente a las pensiones (y, dentro de éstas, a las de base sectorial o profesional), mientras que el principio asistencial, con cargo a presupuestos generales del Estado o a los fondos propios de los entes territoriales, domine en la acción protectora por desempleo y asistencia sanitaria; la ayuda

[18] Pág. 26.
[19] Pág. 27.
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*.
[22] Sobre el tema, véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), pág. 43.
[23] Pág. 13.

familiar, multiplicada por un alto factor de mejora para evitar las ridículas cuantías actuales, tendrá que ser decidida en los mismos términos»[24].

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Olea, M., *Instituciones de Seguridad Social*, 2ª ed., Instituto de Estudios Políticos (Madrid, 1967).

Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L., *Instituciones de Seguridad Social*, 17ª ed., Civitas (Madrid, 2000).

Arufe Varela, A., «Reflexiones acerca de la estructura de la negociación colectiva en el ámbito del deporte profesional», en Efrén BORRAJO DACRUZ (Director), *Trabajo y libertades públicas*, La Ley-Actualidad (Madrid, 1999).

Borrajo Dacruz, E., *Estudios jurídicos de previsión social*, Aguilar (Madrid, 1962).

Borrajo Dacruz, E., «Génesis y desarrollo del Derecho social del Trabajo», *Boletín del Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos*, núm. 1 (1976).

Borrajo Dacruz, E., «De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 3 (1989).

Brecht-Heitzmann, H., «La nueva regulación del Derecho de reparación extraordinaria de seguridad social en Alemania, a través de la promulgación del Libro XIV del Código de Seguridad Social», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. XIII (2021).

Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017).

[24] Pág. 34.