LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION

El problema de la participación popular en la gestión de la Seguridad Social se ha resuelto en la última reforma, según **Luis Enrique de la Villa Gil,** con un resultado regresivo. Si bien el autor acepta la necesidad de tal reforma a raíz del restablecimiento de la libertad sindical (1977), no comparte los que estima sus objetivos directos: asegurar la mayoría empresarial y de la Administración en la composición de los órganos de gobierno de las Entidades Gestoras y reducir el ámbito de competencias de tales órganos representativos, suprimiendo sus anteriores poderes de decisión. Critica, asimismo, la insuficiente dotación de mecanismos jurídicos de que adolecen los órganos representativos de control, sólo a través de los cuales es posible materializar éste. Se manifiesta contrario a la opinión doctrinal mayoritaria, que ve a la Constitución favorable a la ampliación de los cauces participativos, incorporando, junto a sindicatos y organizaciones empresariales, otras formas no profesionales de organización y asociación ciudadana. Ello, sin perjuicio de aceptar la posibilidad de incorporación de esas nuevas vías de representación.

Concluye con un conjunto de propuestas de reforma concretas inspiradas en el doble objetivo de desburocratizar la gestión e incorporar a los beneficiarios a los procesos de toma de decisiones, asegurando una gestión compartida en mayor o menor grado.

... Gieb mir das wann du giebest Verlier auch ich...

Martin Opitz

I. LA EUFORIA DE LA PARTICIPACION

1 La participación, entelequia social y política de nuestro tiempo, ha dado lugar a un incontinente fenómeno de *euforia* (1) que no es, en el fondo, sino una exageración de sus aplicaciones y efectos razonables. La participación (o la participación social) —fórmulas ambas, como otras equivalentes, desprovistas de nula univocidad— queda convertida en diosa *Pomona,* auspiciadora de los frutos y las flores, aunque, cual su esposo *Vertumno,* se presenta bajo todas las formas y disfraces imaginables.

Esta pretendida panacea se ha proyectado, como no, a los sistemas nacionales de seguridad social y con harta frecuencia ha producido más confusión de ideas que resultado positivo alguno, quizá por culpa de haber entendido que un sistema concreto de seguridad social (o, en el origen, de seguro social) con manifestaciones de participación, es ya, de suyo, un buen sistema de seguridad o de seguro social, cuando la experiencia demuestra que tal conclusión es inaceptable. En teoría, incluso, no hay obstáculo serio para defender la excelencia de un sistema dado de seguridad social que no cuente con cauces participativos inmediatos si se trata de un micro(sistema) que se desarrolla en el seno de un (macro)sistema político verdaderamente democrático, en el que la soberanía popular impone o decide la «dosis racional» de seguridad social adecuada en cada circunstancia, evita las desviaciones en la cobertura y controla eficazmente la utilización de los recursos.

Con todo, la participación en los sistemas de seguridad social se alienta con motivaciones varias:

1.ª Como forma de conciliar la *publificación* de la seguridad social con una cierta acción de los particulares, históricamente desplazados de modo progresivo de las funciones gestoras.

2.ª Como medio de neutralizar carencias participativas del (macro) sistema político, por vía de un corporativismo controlado e inocuo.

3.ª Como bandera retórica y huera, origen de tópicos y lugares comunes tan frecuentes como inútiles desde una óptica realista.

4.ª Como vía para la promoción y defensa de intereses concretos, incluso colectivos, pero no necesariamente comunes al conjunto de asegurados o beneficiarios del sistema de seguridad social de referencia.

5.ª Como cauce capaz de operar un desarrollo progresista

de la protección de las necesidades sociales.

Cada una de estas motivaciones, que, quizá, no pasan de apuntar sucintamente las más conocidas, sin agotar el catálogo de las que podrían sistematizarse con mayor atención, encuentra ejemplificaciones en la práctica y la evolución de los mecanismos de aseguramiento en la realidad española, que permitirían un análisis basado en el protagonismo de casi todas ellas, sucesiva y hasta simultáneamente.

2. Al lado de la euforia, la participación suele ir acompañada de una considerable ambigüedad conceptual e ideológica; en esa *etiqueta standard,* dirá Carinci (2), se cobija una amplísima gama de modelos históricos y de utopías que van desde la más refinada forma de autogestión a la más elemental presencia en órganos desprovistos de potestades decisorias. En el ámbito de la empresa —que es, en verdad, aquél en el cual los programas de participación logran un significado más visible— se acepta la existencia de participación «cuando los que se encuentran por debajo de la cúspide jerárquica asumen determinadas funciones de dirección» (3), y, por lo tanto, «comprende todas las modalidades por medio de las cuales los trabajadores influyen en las decisiones que toma la dirección» (4). Tanto estos conceptos, como las tipologías de participación (directa e indirecta; externa e interna; conflictual, funcional y gestionaria, institucional y negocial (5), entre las principales) son sin dudas aplicables al área de la seguridad social con mínimas adaptaciones; y también son trasplantables a este área las valoraciones, las críticas y los comportamientos (identificación, apatía y alienación (6), de acuerdo con una categorización lúcida) que la participación deja tras de sí, y cuyo estudio obligaría a un análisis que no se debe realizar aquí.

II. HETEROGESTION Y PARTICIPACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL

1. El nacimiento escalonado de los seguros sociales favoreció la gestión fraccionada de ellos y, de modo inevitable, su pluralidad. La propia concepción de los límites de la cobertura (extendida sólo a ciertos colectivos de *obreros)* relegó el protagonismo del Estado o de otras Administraciones Públicas, y la frecuente improvisación de los dispositivos explicó por sí misma la a veces escasa especialización de los gestores (empresas, sindicatos, asociaciones mutualistas, etc.). Nada tiene de extraño que, al correr del tiempo, la planificación de la seguridad social como servicio público y la sobrevenida complejidad técnica de los ordenamientos positivos, reforzara las líneas de tendencia en torno a las ideas de *publificación,* unificación y profesionalización de las entidades gestoras.

Aparte el dato de que en España los primeros seguros sociales aparecieron vinculados a la acción de *entes públicos instrumentales* (curiosamente la creación del Instituto Nacional de Previsión, en 1908, precede en una década al establecimiento del primer seguro social obligatorio), también influyó en el proceso de «oficialización» el convencimiento de que la seguridad social «requiere que la comunidad asuma la responsabilidad de todos sus miembros y los proteja de acuerdo con principios únicos» (OIT, en 1949), del cual derivaría el protagonismo del Estado en los distintos modelos nacionales (7). La gestión pública de la seguridad social se ha reforzado así de día en día aunque no pueda hablarse de uniformidad en cuanto a las vías de su ejercicio: al lado de la gestión directa por órganos de la administración estatal, se sitúa la gestión confiada a «instituciones públicas», vigiladas y tuteladas por el Estado e incluso, si bien más raramente, la gestión a cargo de «corporaciones», de base asociativa, de modo que, al menos en teoría, la voluntad conjunta, el consenso de los asociados, forma la voluntad del ente y determina su orientación de persona jurídica autárquica y autónoma.

Esta *publificación* progresiva ha ido produciendo un efecto de unificación de las estructuras o, en feliz expresión de Paul Durand, una «agrupación de los servicios» (8); unificación que no determina siempre, como es obvio, la existencia de una única entidad para todo el sistema, pero que conduce a *planteamientos unitarios* en el nivel «de la concepción, de la impulsión general y de la puesta en funcionamiento de órganos de control» (9) y a *esfuerzos de coordinación* en el nivel propiamente ejecutivo.

2. La complejidad técnica de las nuevas gestoras, y sus mismas dimensiones espectaculares, ha impuesto una rotunda *profesionalización* con el efecto negativo de la pérdida de inmediatividad en la cobertura y la exageración del burocratismo,

en perjuicio de la posición jurídica de los beneficiarios; se ha llegado a perder de vista el significado estrictamente instrumental de las entidades gestoras que, a veces, han hecho de su funcionamiento un fin primario, transmutadas en *gigantes organizativos* con tendencia a la autojustificación por su simple existencia.

Esta situación ha sido un caldo de abono inmejorable para la exaltación de las formas participativas en la *heterogestión* de los sistemas de seguridad social, con las motivaciones que ya se enunciarion *supra,* y ha dado lugar, efectivamente, a la imposición de diversas fórmulas susceptibles de ordenación en base a los poderes efectivos reconocidos a los *privados* (asegurados, beneficiarios, *interesados,* etc.), en función de que su presencia en los órganos de gestión limite simplemente el poder decisorio de los terceros (de significación política, técnica o mixta), signifique una cierta compartimentación o distribución del poder decisorio o suponga una verdadera autogestión o asunción de la responsabilidad gestora plena. Esta es, pues, la trilogía de posibilidades que, proveniente del campo de las relaciones de trabajo, puede utilizarse como plantilla tipológica en el ámbito de los sistemas de seguridad social, de acuerdo con el siguiente detalle:

1.° *El control de los beneficiarios sobre el funcionamiento de las gestoras* implica, en su caso, el propio control de los niveles de decisión. La particularidad de un control semejante estriba en que los beneficiarios no gestionan por sí mismos el sistema de seguridad social, ni se integran en el dispositivo gestor en régimen de co-responsabilidad, por lo que, coherentemente, pueden contestarlo cuando se estime procedente.

2.° *La presencia de los beneficiarios en los órganos de las entidades gestoras* pertenece a la variante de la llamada «participación interna» y significa que los beneficiarios comparten, en grados de intensidad variable, las decisiones y responsabilidades de todo orden.

3.° *La asunción por los beneficiarios de la gestión plena del sistema de seguridad social* —que sólo erróneamente podría confundirse con formas de gestión privada— es una fórmula tan atractiva sobre el papel como impracticada en los ejemplos positivos, y significaría, por utilizar una propuesta concreta, que a los mismos beneficiarios correspondiera «la decisión de los fines y de los medios de la seguridad social, así como la administración de sus recursos» (10).

En los sistemas nacionales la participación se resuelve de muy diverso modo. En el *francés,* hasta la reforma de 1967, el autogobierno de las *Cajas* era considerablemente amplio, de acuerdo con el ideario de democracia social que presidió la planificación del sistema a partir de 1946; pero en 1967 se inicia una reforma dirigida a poner término al control de la seguridad social de parte de los sindicatos menos reformistas (CGT y CFDT), produciéndose un fenómeno de visible centralización, la sustitución de la representación mayoritaria de los trabajadores por la representación paritaria empleadores-trabajadores, y el cambio de la elección directa de los representantes por su designación sindical, lo que posibilitaría la intervención de sindicatos abiertamente reformistas, modificaciones regresivas que todavía, con éxito incierto, trata de corregir en sentido contrario el Gobierno socialista de Mauroy. En el *italiano,* se concede escaso papel al espontaneísmo de las fuerzas sociales mediante la técnica jurídico-administrativa de la descentralización por servicios, lo que bloquea la influencia de los sindicatos sobre la gestión y convierte las reivindicaciones en el ámbito de la seguridad social en reivindicaciones políticas de carácter global; con todo, la intervención de los sindicatos más representativos (CGIL, UIL y CISL) confiere cierta solidez al modelo, aunque se trata de una participación selectiva a nivel de órganos centrales, con clara diferenciación de las áreas de decisión política y de gestión técnica. En el *alemán,* la *Selbstverwaltungsgesetz* de 1951 confió la gestión de las diversas entidades existentes a los beneficiarios, a través de un sistema de elección directa de trabajadores y empleadores que, sin embargo, de hecho, es una elección sindical, por el desinterés muy generalizado de aquéllos (11). Con una metodología inductiva, Aurelio Desdentado desprende tres conclusiones de los datos que ofrece el derecho comparado (12):

1.ª En el ámbito de la gestión de la seguridad social ha tenido lugar una experiencia generalizada de socialización del poder, al configurarse los órganos de gobierno de las entidades gestoras como órganos de dirección social y no de dirección burocrática, como ocurre en el resto de las Administraciones Públicas.

2.ª El alcance democrático real de esa socialización de po-

der es variable en función de las fórmulas aplicadas (bipartidismo y tripartidismo, representación paritaria trabajadores-empleadores o representación mayoritaria de trabajadores, grado de autonomía de las entidades gestoras), produciéndose tendencias contradictorias de signo regresivo o progresivo.

3.ª En todo caso, la experiencia merece una valoración positiva que hay que impulsar en sus aspectos progresivos, reduciendo las interferencias estatalizadoras (13).

3. Un aspecto merece una consideración singular, y atañe al sujeto (pluripersonal, colectivo, colegiado, etc.) que represente a los beneficiarios en el seno de las entidades gestoras. Aunque es cierto que la universalización de la seguridad social (a veces sólo válida como tendencia en el papel o en la construcción de la doctrina) ha *deslaborizado* su campo personal de aplicación, es innegable que en los actuales estadios de desarrollo de los sistemas nacionales no es fácil encontrar ejemplos estrictamente referidos a la protección de los trabajadores por cuenta ajena; es claro, también que, junto a los beneficiarios en activo, los sistemas de seguridad social protegen a amplias capas de población no activa (y, por ende, no sindicada); y aún se podría añadir que en no pocos países los índices de afiliación sindical son bajos y que cabe deslindar de los intereses que los sindicatos defienden otros intereses vinculados a titularidades ajenas a ellos. Pero pese a todos estos argumentos —y a alguno más, unido por ejemplo a interpretaciones exageradamente formalistas de los textos legales, verbigracia, la que toma como instrumento desindicalizador el término *interesados* que utiliza el artículo 129.1 de la Constitución española de 1978— no admite duda la conclusión de que, salvo en circunstancias ideales de vida social democrática, el cauce más solvente de representación de los intereses sociales de los *beneficiarios* o *interesados* (trabajadores en sentido estricto o no, miembros de la población activa o pasivos, etc.) es el sindical, bien se entienda y materialice la «participación», en cada caso concreto, como control externo, como presencia en los órganos de gestión o como asunción de la actividad gestora.

Por lo demás, es patente el hecho de que en la mayor parte del mundo desarrollado los sindicatos han aceptado tanto las formas de participación en la empresa como las de participación en las Administraciones públicas y, desde luego, en las entidades institucionales competentes en materia de seguridad social; en unos casos porque el propio sindicalismo se configura, en la terminología de Sturmthal (14), como un *sindicalismo gestionario,* o *administrative union,* que vuelve los ojos al incremento progresivo de la participación, en cualquiera de sus formas, o como un *sindicalismo negociador,* o *bargaining union,* que persigue la determinación, a su través, de las condiciones de trabajo en sentido amplio; o, finalmente, como un *sindicalismo comprensivo* para con el poder constituido, que se «tranquiliza» y cede en su actitud revolucionaria al conseguir de éste el dictado de una legislación de apoyo (la célebre *legislazione di sostegno,* de la que es paradigma el llamado *Statuto dei lavoratori* italiano de 1970) o el reconocimiento de su presencia en las más diversas instancias de poder social y económico. No cabe duda, pues, de que el sindicato ha superado las que, muy graciosamente, Guy Caire denominaba «preocupaciones sindicales» frente a la participación (15).

III. MOMENTOS DE INTERES EN LA EVOLUCION ESPAÑOLA DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

a) *El punto de partida*

1. En el punto de partida, las defensas o propuestas de participación se relacionan inequívocamente con la «garantía social» que una institución pública debe ofrecer, sin duda, como justificación de su competencia exclusiva en una área de significación política espinosa. En el año 1913, uno de los «padres» de los seguros sociales, Alvaro López Núñez, explicaba muy didácticamente que la garantía social del Instituto Nacional de Previsión consistía «en la intervención permanente que en las operaciones del mismo tienen la clase obrera y patronal de España, por medio de dos vocales elegidos por las mismas» (16). Sólo algunos años después, Carlos González Posada explicaba ya, con mayor tecnicismo, que el Estado moderno se inclina a formar instituciones oficiales encargadas de la gestión del seguro social, a las que reconoce una cierta libertad de

movimientos (autonomía y descentralización), a las que incorpora elementos externos «como los mismos interesados en el seguro... para que... colaboren y participen en la responsabilidad...» (17).

2. La década de los años treinta es importante porque en ella el Estado inicia la ratificación de los Convenios de la OIT (así los núms. 24 y 25, sobre seguro de enfermedad en la agricultura y en la industria), en los que se institucionaliza un cierto modelo de participación que, por cierto, será reforzado a partir del Convenio número 35 sobre protección de la vejez, invalidez y muerte, sin que el Estado español considere adecuada su incorporación al derecho interno, quizá por razones siquiera parcialmente ajenas a los esquemas participativos (18). Es además en la década cuando se inician las fundamentaciones retóricas de la participación, sirviendo de ejemplo el testimonio que ofrece un experto de la OIT, Oswald Stein, en escrito que publica el Instituto Nacional de Previsión: «El edificio del seguro social necesita estar aireado. Ha de estar constantemente en contacto con el alma y las aspiraciones de los trabajadores a quienes se destinan las funciones del seguro. La participación de los asegurados en la vida de las instituciones de seguro, en su penetración, en la amplitud de su acción curativa y preventiva, es un factor muy poderoso de educación popular, moral, material y cívica» (19). Por los mismos días, otro de los precursores de la previsión social en nuestro país, Severino Aznar, tras poner de relieve el contencioso técnicos-interesados para la gestión de algunas formas de aseguramiento social, confesaba su ignorancia para mediar con conocimiento de causa en la polémica (20).

b) *La gestión de la seguridad social, una función «propia» de los sindicatos*

1. El nacionalsindicalismo, paradójicamente con su denominación, pero coherentemente con su credo político e ideológico, va a desnaturalizar las funciones históricas del sindicato, atribuyéndole funciones para-administrativas; una de ellas, no insignificante sobre el papel, será la de intervenir en la gestión de los seguros sociales, considerablemente desarrollados a partir de la década de los cuarenta; el giro ya se apuntó, en plena guerra civil, por medio del Decreto de 15 de junio de 1938 (disposición que encomendaba al INP el desarrollo de la Declaración X del Fuero del Trabajo) (21). Una motivación tan beligerante no podía ser desconocida, aunque la doctrina de la época prefiriera refugiarse en los planteamientos de carácter general (22).

2. Con el nacimiento del «mutualismo laboral» en la década de los cincuenta, la participación de los beneficiarios, por el cauce sindical, en la gestión del sistema, se acentúa de modo rotundo. La doctrina más autorizada iniciará empero una delimitación de cuáles deban ser las funciones asesoras y cuáles las resolutivas, criticando con claridad el *pansindicalismo* pues «las mutualidades laborales no son unas instituciones sindicales y el mutualismo laboral no es un servicio asumido por los sindicatos» (23).

3. En la víspera de la reforma de 1963, la participación de los beneficiarios en la seguridad social se llevaba a cabo a través de la presencia de representantes sindicales en los órganos de gobierno de las dos grandes gestoras del mecanismo de previsión social nacional (INP) y del mecanismo de previsión social profesional (Mutualismo laboral). La Ley 193/1963, sobre *Bases de la Seguridad Social,* no modifica de hecho los aspectos fundamentales de este panorama, aunque retóricamente refuerza la necesidad de la participación de los interesados en los órganos *rectores* (I, 4 Exp. Mot.), exaltando los valores históricos de la organización mutualista. Pero, con admirable sinceridad, el entonces Director General de Previsión reconocería que tal participación de los interesados habría de realizarse «a través del cauce lógico, previsto en las Leyes Fundamentales, de su representación sindical» (24). También, la doctrina de la época llamaría la atención sobre el hecho cierto de que el propósito de una incorporación en masa de los asegurados a los órganos de gobierno existía ya de alguna forma (25).

Aunque no puede negarse que la Ley 193/1963 introdujo importantes reformas en el panorama precedente del aseguramiento social (sustituyendo los diversos mecanismos de protección por un sistema unitario de seguridad social), e incluso en el de la gestión, la subsistencia de los principios inspiradores de la organización sindical, casi como en sus primeros tiempos, tras la implantación del nacionalsindicalismo, subsistencia que, salvo en aspectos superficiales, se mantuvo aún tras la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971,

impediría, de hecho, una renovación progresista en el orden de la participación social. Ni la Ley Articulada de Seguridad Social, de 1966, ni la posterior Ley General de la Seguridad Social, de 1974, introducirán elementos capaces de presentar la gestión como una acción pública verdaderamente compartida por los antagonistas sociales.

El resumen de Aurelio Desdentado es muy expresivo respecto de la situación derivada del artículo 41 de la Ley General de Seguridad Social de 1974, situación que caracteriza (26) por la concurrencia de tres principios:

1.° *El principio de la composición tripartita de los órganos de gobierno,* al integrarse éstos por representantes de los empresarios, de los trabajadores (unos y otros vocales electivos) y por representantes de la Administración (vocales natos y de libre designación).

2.° *El principio de mayoría de los vocales electivos y, dentro de éstos, de los vocales representativos de los trabajadores,* asegurada por el tenor literal del artículo 41 de la Ley citada, para los órganos de entidades mutualistas y extendidas en la práctica a las entidades de estructura no mutualista, tanto en el régimen general como en algunos regímenes especiales (Ordenes de 17 de julio de 1968 para el INP y de 2 de enero de 1971 para el ISM).

3.° *El principio de articulación de las representaciones a través de la Organización Sindical,* dotadas aquéllas, empero, de facultades decisorias y no meramente consultivas.

Sobre el detalle de los datos (27) habría que concluir que en todo el período nacionalsindicalista la participación quedaba canalizada a través de las estructuras de un sindicalismo oficial de conciliación vinculado al aparato del Estado; fragmentada y diluida, además, por su composición paritaria, por la presencia en los órganos de gobierno de un número importante de vocales no electivos y bloqueada por una tutela férrea y por un cuadro de competencias que actuaban sobre materias regladas heteronómicamente. Todos estos hechos desaconsejarían cualquier tipo de ilusión corporativista pues, en realidad, no se trataba tanto de una gestión social controlada por el Estado como de un sistema de gestión estatal descentralizada decorado por una participación simbólica, y perfectamente neutralizada, de los interesados. La doctrina del momento capaz de utilizar planteamientos críticos, hizo esfuerzos para borrar la creencia, muy abonada en ciertos medios, de que el sistema de seguridad social español contaba, en realidad, con espectaculares mecanismos de participación social; por el contrario, se concluía que «los procedimientos para articular esa participación son *hoy por hoy* absolutamente inadecuados» (28).

c) *La gestión de la seguridad social, una función «impropia» de los sindicatos*

1. Con el restablecimiento del principio de libertad sindical, a partir de 1977 (29) se va a producir una nueva forma de plantear la política de participación de los beneficiarios en las entidades gestoras del sistema de seguridad social. Cambio que, a fuer de sinceros, hay que considerar razonable desde la óptica de un poder político de centro-derecha, incapaz de aceptar la traslación de la fuerza numérica atribuida a los pseudos sindicatos verticalistas en los órganos de gobierno de las entidades gestoras, a sindicatos verdaderos y defensores de intereses de clase. Comenzará entonces un esfuerzo continuado, al que todavía no se ha puesto fin, y en el que se distinguen ya varias etapas perfectamente diferenciables, con el argumento implícito de que la gestión de la seguridad social no es una función propia, y mucho menos básica, de los sindicatos.

2. En un primer momento, la ofensiva para bloquear la operatividad de las representaciones obreras que, escribe Desdentado (30), «liberadas del control verticalista implicaban una seria amenaza a la estructura de poder existente en la seguridad social», se produce a través del muy poco conocido proyecto de reforma Rengifo y por medio del más célebre *Libro Blanco* de la Seguridad Social (31). En ellos, de acuerdo con el autor citado, dos preocupaciones aparecen como básicas: establecer un nuevo sistema de composición de los órganos para asegurar la mayoría de los empresarios y de los representantes de la Administración y reducir el ámbito de las competencias de los órganos representativos de gobierno, eliminando de ellas las atribuciones decisorias en materia económico-financiera, previéndose la creación de un *servicio común,* no sujeto a un control representativo, y que habría de englobar todas las funciones de obtención y distribución de los recursos.

Este primer intento preventivo de bloquear la participación fracasará como consecuencia de

una fuerte oposición protagonizada por las centrales sindicales (32) y por la dimisión de algún alto cargo del Ministerio de Trabajo, quien denunciaría el carácter precipitado y regresivo de la reforma.

3. Sin embargo, tras la formación del segundo Gobierno Suárez se actúa más expeditivamente. El Real Decreto 1.837/1977, de 11 de julio *(B. O. del E.* del 25) establece (ilegalmente, puesto que el Real Decreto-ley 31/1977, que le sirve de fundamento, sólo autorizaba a *revisar,* no a *suprimir* las representaciones sindicales) el *cese* de los trabajadores y empresarios que fueran vocales electivos en los órganos colegiados de gobierno y, en su caso, consultivos, de las entidades gestoras y servicios de la seguridad social, y añade, con «claridad excesiva» que hasta tanto se regule la forma de acceso de «los representantes sociales y económicos», los órganos colegiados de gobierno y, en su caso consultivos de referencia, quedarán válidamente constituidos «por los vocales no comprendidos en el apartado anterior» (es decir, por los vocales natos y por los vocales de libre designación). Por esta sencilla vía reglamentaria se impedirá el acceso de los sindicatos y de las organizaciones patronales democráticos a la dirección del aparato de gestión.

4. Por una concurrencia de causas que es lamentable recordar (la ingenuidad de los partidos de izquierda, el hecho rotundo de la sumisión a ellos de los sindicatos de ideología paralela y, coherentemente con esto, su suplantación en la mesa de las negociaciones), los Pactos o Acuerdos de la Moncloa, firmados a fines de 1977 (33), imponen a los antagonistas sociales los criterios del Gobierno en materia de participación y en su articulado prevalece (apartado VI, B, 3.°) una fórmula abiertamente regresiva, de modo que el principio de mayoría de los vocales representativos —y, dentro de éstos, de los representantes de los trabajadores, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley General de la Seguridad Social de 1974— se sustituye por el de igualdad numérica de las representaciones; además, los anteriores órganos de gobierno, con poderes de decisión, se convierten en meros órganos de control y vigilancia; e, incluso, el mandato contenido en los Pactos, consistente en instrumentar esa limitada participación en el plazo de cuatro meses, que, pese a todo, hubiera sido una relativa contrapartida, quedará luego incumplido al amparo de la ambigüedad de la convocatoria realizada por el Real Decreto 3.149/1977, y cuando se articule a través del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre *(B. O. del E.* del 18), se referirá, en el colmo de la paradoja, a organismos previstos pero todavía no existentes (salvo el caso del INEM) y será además congelada «hasta tanto se regulen el criterio de representatividad, las funciones y el reglamento», mientras que los organismos realmente existentes quedan sometidos a una dirección burocrática total, de acuerdo con el Real Decreto 1.837/1977, con exclusión de toda forma de participación social.

Por su parte, el citado Real Decreto-ley 36/1978 —norma básica en la reorganización institucional del sistema de la seguridad social española, pese a su limitado rigor lógico y escasa calidad técnica— vendrá a sustituir un régimen de participación social activa «por otro en el que la presencia popular asume una actividad estática y exterior a la propiamente gestora» (34), estatalizando totalmente el aparato de gestión mediante una drástica ruptura con los elementos de la legislación anterior que hubieran potenciado el surgimiento de fórmulas efectivas de autoadministración.

5. Sólo unas pocas semanas después del Real Decreto-ley 36/1978, el Real Decreto 3.064/1978, de 22 de diciembre *(B. O. del E.* del 30), regula, otra vez *provisionalmente,* la participación «de los sindicatos», «empresarios» y Administración Pública en el funcionamiento de la seguridad social, la salud y el empleo.

Se establece que en el Instituto Nacional de Seguridad Social, en el Instituto Nacional de la Salud, en el Instituto Nacional de Servicios Sociales (es decir, INSS, INSALUD e INSERSO, respectivamente), y en el Instituto Nacional de Empleo, existan *Consejos Generales* integrados por:

1.° Trece representantes de los sindicatos «de más significación», en proporción a su representatividad.

2.° Trece representantes de las organizaciones empresariales «de más representatividad».

3.° Trece representantes de la Administración Pública.

4.° Un Presidente, con voz y voto, alto cargo del Ministerio de Trabajo (o, entonces, del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social).

De esta composición se deriva parte de la *inseguridad* en la determinación de los sindica-

tos con derecho a ejercer la función representativa (inseguridad que no existe respecto de la determinación de las organizaciones empresariales), sin duda con miras a favorecer la presencia en los Consejos de sindicatos otros que CC.OO. y UGT, la posición de abierta inferioridad en la representación y defensa de los intereses de los beneficiarios, no sólo por el exacerbado tripartismo, justamente criticado por la doctrina (35), sino por el hecho evidente de que en los problemas espinosos (distribución de la carga financiera, papel de entidades privadas en la gestión, configuración de los niveles de la acción protectora, etc.), los trece votos sindicales se oponen, en principio, si el Gobierno puede controlar, como en general ocurre, los votos de los funcionarios públicos, a una mayoría aplastante de veintisiete votos.

Por lo demás, el Real Decreto 3.064/1978 deja sin regular las funciones de los Consejos Generales, imponiendo transitoriamente la solución de que, de momento, sea el Consejo de Ministros el que establezca la composición interna de aquellos órganos, prohibiendo, al paso, que la designación de representantes sindicales o patronales recaiga en personas que, funcionarios o no, presten sus servicios en la Administración Pública o en la Seguridad Social.

6. Bajo este desolador panorama normativo en el ámbito de la participación en la seguridad social, entraba en vigor la Constitución española (justamente un día antes que el Real Decreto 3.064/1978). Fuera de contexto, y bajo el absurdo enclave sistemático en el título VII *(Economía y Hacienda)*, la Constitución se limita a remitir a la ley para el establecimiento de «formas de participación de los interesados en la seguridad social» (art. 129.1), propiciando, en su total ambigüedad, cualquier regulación futura, no contrariando, en modo alguno, la regulación precedente, y perdiendo la oportunidad para fijar siquiera algún criterio orientador, al máximo nivel jurídico, que posibilitara una mínima participación efectiva. Ninguna novedad supone, a mi juicio, la utilización del término «interesados», ni de suyo parece suficiente para basar en él propuestas de «desindicalización» en la participación social (36).

7. Incumplida otra vez la previsión de puesta en funcionamiento de los Consejos Generales, que contenía el Real Decreto 3.064/1978, los Reales Decretos de 30 de julio de 1979 (números 1.854, 1.855 y 1.856), en desarrollo del Real Decreto-ley 36/1978, pero acogiendo el criterio de la composición numérica de los Consejos establecida en el Real Decreto 3.064/1978, imponen, para el INSS, el INSALUD y el INSERSO, respectivamente, la forma, actualmente en vigor, de *participación social* en las entidades gestoras principales del sistema español de seguridad social.

A nivel central, la dirección del INSS se configura a través de órganos de participación en el control y vigilancia, de carácter colegiado (Consejo General y Comisión Permanente) y de dirección y gestión unipersonales (Dirección General y Secretaría General). El Consejo General se integra por trece vocales designados por los sindicatos «más representativos», en proporción a su representatividad, trece vocales designados por las organizaciones empresariales más representativas y trece vocales en representación de la Administración Pública, aunque de nuevo sin criterio alguno para la determinación de estas representaciones. La posibilidad propiciada por el Real Decreto 3.064/1978, de que existiese un miembro cuarenta, alto cargo oficial del Ministerio tutelar, se rompe afortunadamente con la nueva organización, ya que tanto el Presidente como el Vicepresidente del Consejo (nato el primero y designado por él el segundo) forman parte de la representación administrativa. La Comisión Ejecutiva se compone de nueve miembros que se distribuyen por partes iguales entre las tres representaciones del Consejo General, siendo Presidente el Director General del Instituto.

Un análisis de las competencias de estos órganos obliga a una conclusión muy negativa respecto del alcance efectivo de la participación social en ellos. Realmente las funciones del Consejo General son irrelevantes. La *elaboración de los criterios de actuación* del INSS, aparte de indeterminada, es una función intrascendente al ser la actuación del Instituto básicamente una actividad reglada; la *elaboración del anteproyecto de presupuesto* carece también de trascendencia por tratarse de un simple anteproyecto cuya aprobación reserva al Gobierno y a las Cortes Generales el artículo 148 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977; en cuanto a la *aprobación de la memoria anual* su inoperancia es igualmente manifiesta. Se trata, además, de competencias que difícilmente pueden considerarse de «vigilancia y de control» puesto que faltan los mecanismos jurídicos a través de

los cuales se materialice una y otro, bien sobre las personas (designación y remoción de los órganos de línea, facultades disciplinarias...), bien sobre los actos (reservas de aprobación, suspensión, anulación...) o bien sobre la información (facultades inspectoras propias). Respecto de la Comisión Ejecutiva el juicio no puede ser distinto ya que incluso sus funciones son más triviales aún: supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General y proponer cuantas medidas estime necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto.

Se desprende de este análisis que el poder decisorio reside realmente en los órganos de línea, lo que, por lo demás, no trata de enmascarar siquiera el Real Decreto 1.854/1979, que atribuye expresamente al Director General «la dirección, gestión e inspección» del organismo; estructura de poder que, en definitiva, remite a la Admitración del Estado a través del sistema de libres designaciones y del ejercicio de la tutela de parte del Ministerio (ahora de Trabajo y Seguridad Social, dado su carácter *proteico).* Sin desconocer que del Director General dependen la Secretaría General, con funciones de información, relaciones públicas, inspección de servicios y coordinación, y las Subdirecciones Generales de gestión, administración, servicios técnicos, personal y relaciones internacionales, estructuradas por servicios, secciones y negociados.

En el nivel periférico se mantiene la dualidad entre órganos colegiados de vigilancia y control (las Comisiones Ejecutivas provinciales, de composición y funciones análogas a la Comisión Ejecutiva central) y los órganos de línea (Direcciones provinciales, estructuradas en Subdirección, Agencias y Unidades de enlace) que asumen la gestión real.

El mismo modelo se reproduce en el INSALUD y en el INSERSO, con las lógicas diferencias en su organización administrativa específica, e incluso en el único *Servicio Común* subsistente (la Tesorería General de la Seguridad Social, al amparo de la Orden de 31 de enero de 1979).

IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

a) *Las propuestas de los antagonistas sociales*

1. En general, durante todo el período de la transición política, las propuestas de los antagonistas sociales o no han existido o no han superado el nivel de las afirmaciones de principio, tópicas e ineficaces (37).

No es irrelevante, sin embargo, que con motivo de la firma del *Acuerdo Básico Interconfederal,* entre UGT y CEOE, el 10 de julio de 1979 (38), se incluya una referencia al problema de la participación en el área de la seguridad social, nada menos que como vía principal para «clarificar la infraestructura de la seguridad social» (idea de principio n.° 9), si bien limitando aquélla «al control y vigilancia de la gestión... confiriendo a los correspondientes órganos colegiados capacidad suficiente al efecto», modesta idea, en verdad, que sólo insinceramente podría haberse visto defraudada por los sucesivos textos legales de julio (Reales Decretos 1.854 a 1.856/1979). Pocos días después, CC.OO. firmaba con CEPYME un *Acuerdo Interconfederal* (39) en el que se destacaba como objetivo prioritario a conseguir el de la «participación en las instituciones», solicitando la adopción de criterios que dotaran de «atribuciones efectivas a las organizaciones sociales en la línea de una gestión y control real de los mismos». Por el contrario, el carácter del *Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva* (AMI), otra vez entre UGT y CEOE (40), relegó todos los aspectos relacionados con la seguridad social.

Sin embargo, el tema renace —ya con plena convicción de las ventajas derivadas de una estrategia de pacto social— con el *Acuerdo Nacional sobre el Empleo* (41), figura negocial de muy dudosa calificación jurídica y de la que serán firmantes todos los interlocutores sociales, a saber: el Gobierno, la patronal (CEOE) y los sindicatos más representativos (CC.OO. y UGT). En el apartado V se recoge la coincidencia de las partes «en la necesidad de una mayor participación de las organizaciones sindicales y empresariales en el control de la gestión de la seguridad social» y su intención de *convenir* (?), en el plazo de dos meses, «la modificación de las normas vigentes al respecto». Curiosamente, este capítulo de la participación —que, como se puede comprobar con facilidad, sigue configurándose a unos modestos niveles de atribución de poder decisorio efectivo a los antagonistas sociales, aunque, llamativamente, con su beneplácito—, se desvincula del capítulo más global de la «mejora y racionalización» de la se-

guridad social, a cuyo efecto la Administración quedaba comprometida a elaborar, en un plazo no superior a seis meses, una *propuesta* que habría de ser sometida a una Comisión tripartita, la cual, antes del 31 de enero de 1982, formularía las propuestas comunes que pudieran alcanzarse (42).

Los resultados de estos pactos han sido lamentables, aunque a mí personalmente me parezca igualmente lamentable que a mitades de 1981, y dados los precedentes, los sindicatos de clase «piquen una vez más» y se contenten con el logro de *convenir* (difícil saber con quién y por medio de qué instrumento jurídico) una modificación de los Reales Decretos 1.854 a 1.856/1979 para arribar, en último término, a «una mayor participación» en el «control de la gestión» (43). Pero el ANE ha tenido al menos la virtud de propiciar algunas propuestas más realistas y operativas que las formuladas precedentemente por vía de las grandes afirmaciones generales de alcance vanilocuente.

2. Ante la evolución de los acontecimientos, en el seno de la *Comisión tripartita,* dada la intención gubernamental de «contrarreformar» el sistema de seguridad social, UGT descartó la posibilidad de obtener acuerdo alguno (44) y sobre la crítica del documento gubernamental denominado *Libro Verde,* al que más adelante se alude, formuló una propuesta de perfeccionamiento de la participación social. Tras afirmar (45) que el sindicato «defiende los intereses de los trabajadores y de sus familias, pero asume también la defensa del bienestar social de quienes no son trabajadores en sentido estricto», y plantear las principales deficiencias en materia de gestión (constante modificación de los Ministerios de tutela, subsistencia de pluralidad de organismos gestores, pluralidad estatutaria, burocratización exacerbada, inexistencia de un procedimiento administrativo, mantenimiento de formas encubiertas de lucro mercantil), señaladamente la regulación restrictiva de la participación social, UGT se manifiesta a favor del reestablecimiento (?) de una autonomía real en la dirección del aparato de gestión. Ello requiere, en opinión de la central socialista, que de mantenerse el tripartismo se asegure en todo caso la mayoría de la representación de los beneficiarios y la atribución a los órganos de gobierno de un poder de dirección efectivo sobre la organización mediante la asunción de competencias decisoras en materia de organización interna, actos de disposición patrimonial (inversiones, contratación), régimen de personal, designación y revocación de la línea ejecutiva de dirección, con los límites que suponga el respeto a la carrera administrativa, lo que, por supuesto, no debe implicar la ausencia de controles estatales para garantizar el interés político. Por el contrario, concluye la propuesta de UGT, la autonomía real de gestión exige que se reconozca al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la facultad de impugnar, ante la jurisdicción competente, con efectos suspensivos, los acuerdos que adopten los órganos de gobierno.

3. Por su parte, CC.OO., que igualmente se situó en una actitud sumamente crítica frente a las propuestas gubernamentales (46), destacando entre las acusaciones el olvido de mejorar el nivel vigente de participación sindical, siendo así que éste se debe considerar casi inexistente en la práctica, ofrecía como alternativa la, a mi juicio, muy peligrosa de establecer una participación graduada según el nivel de la protección social. Admitía, de este modo, que «la disminución de la gestión sindical que podría plantearse respecto a las prestaciones universalizadas del sistema de seguridad social (la solidaridad nacional en el reconocimiento de un derecho debe ir aparejada a la fiscalidad de su financiación y a una gestión político-administrativa acorde con su universalidad, Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Municipios) debería compensarse con un esfuerzo real de la participación de los sindicatos en la gestión de las prestaciones ligadas a los seguros sociales» (?). En su propuesta, la central comunista aceptaba universalizar las prestaciones técnicas y una renta mínima o pensión social, si es con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, pero se oponía a la universalización de las prestaciones dinerarias (pensiones) o técnicas (sanidad, servicios sociales) mientras el sistema de financiación fuera fundamentalmente contributivo.

4. La CEOE no ha formulado ninguna propuesta concreta expresiva de su modelo de participación en la gestión, sin duda por entender que las normas en vigor son suficientes para la salvaguarda de sus intereses específicos.

b) *La minimizacion de la propuesta gubernamental*

1. En un proceso que, parafraseando a Summers, podría denominarse «del rojo al amarillo», el Gobierno ha ido minimizando las propuestas de reforma (y/o de racionalización) del sistema de seguridad social en su conjunto y, por ende, del aspecto concreto de la participación social.

Inicialmente, el Gobierno pareció decidido a contar con un estudio serio de base y encargó el correspondiente trabajo al entonces *Servicio Común,* Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, el cual, tras un período no muy extenso de tiempo, preparó y entregó al Gobierno un *Libro Rojo* en el que, al parecer (47), se contenían propuestas técnicamente rigurosas, alguna de ellas referidas al ámbito de la participación social.

2. Sin embargo, por razones imaginables, pero de difícil fijación por terceros, el Gobierno hurtó a la Comisión Tripartita creada por el ANE este amplio estudio y lo sustituyó por un llamado, con abusivo eufemismo, *Libro Verde,* primero en una versión inicial de 31 folios mecanografiados a tres espacios, y poco después en una versión corregida de 29 folios de idénticas características, ambos bajo el título de *Propuesta y medidas de racionalización y mejora de la seguridad social* (48).

Este *Libro Verde* mereció, en su momento, las más acerbas críticas que es posible recordar en los últimos años y, verdaderamente, se trata de un documento indigno desde el punto de vista político e impresentable desde el punto de vista técnico (49).

Por otro lado, pese a que el *Libro Verde* inicial dedicaba un apartado a las «medidas de reforma en materia de gestión» (50), dentro de él no existía la más leve referencia a la participación de los interesados o beneficiarios en los organismos gestores; y en el *Libro Verde* modificado ese apartado queda suprimido y absorbido por otro de carácter más general (51). Pese a ello, en el mes de febrero de 1982, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social escribía, en un periódico de gran circulación, que «la reforma de la seguridad social que pretendemos no puede pasar por una dialéctica de vencedores y vencidos, sino por una actitud integradora de todos los agentes sociales, buscando en todo momento el equilibrio justo entre lo que debe hacerse y puede hacerse en beneficio de todos los ciudadanos» (52).

3. En el mes de marzo de 1982, el Gobierno pone en circulación una versión actualizada del *Libro Verde,* ahora bajo el título de «Programa de Mejora y Racionalización de la Seguridad Social», denominado *Libro Amarillo.* En él (53) reaparece un apartado dedicado a la «Organización y funcionamiento» (54), pero las propuestas concretas se comprimen y las relativas a la participación brillan por su ausencia, lo que obliga a pensar que el Gobierno no tiene propósito alguno de modificar sustancialmente el panorama actual e incluso lleva a la duda de si no considerará que la presencia de los sindicatos en los Institutos principales encargados de las distintas áreas de la gestión es excesiva, aunque puede «convenir» siquiera como elemento externo de legitimación de la centralización burocrática.

c) *Una propuesta para debate*

1. No puedo por menos de traer a estas páginas los criterios básicos que, recientemente, hemos plasmado en un estudio colectivo realizado por encargo (55).

2. En primer lugar, estimamos conveniente potenciar la presencia efectiva de los interesados en la gestión de la seguridad social. Desde luego, no se trata de cuestionar ni la eficacia de los controles externos que representan institucionalmente las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas, ni se pretende el establecimiento de fórmulas autogestionarias. Se trata, simplemente, de incorporar los beneficiarios del sistema a los procesos de decisión, tanto en el ámbito de las entidades gestoras públicas como, mientras subsista la colaboración en la gestión, en el ámbito de las mutuas patronales y empresas autoaseguradoras.

3. Por lo demás, entendemos que la representación de los interesados en los órganos colegiados de gobierno de las entidades gestoras debe articularse no sólo en base a un principio de representación de intereses sino conforme a un criterio de representación territorial, por la necesidad de coordinar y armonizar determinados aspectos de la gestión para optimizar su eficacia. Los vocales elegidos deben ser mayoría, aunque, en límites razonables, ha de considerarse positiva la presencia en los órganos de gobierno de directivos representantes de la Administración.

La representación de los interesados debe encomendarse fundamentalmente a los sindicatos y organizaciones empresariales (puesto que unos y otros defienden los intereses globales de los respectivos colectivos y no sólo los intereses singulares de sus afiliados), pero nada se opone a que se articulen otras vías o cauces minoritarios de representación (por ejemplo, a través de organizaciones como las Asociaciones de Pensionistas, Asociaciones de Minusválidos, Asociaciones de Vecinos, en su caso, según la actividad prestacional de la entidad gestora correspondiente).

4. A través de la participación (que debe plasmarse en la elección de un número no masivo de vocales) no se pretende la incorporación de los interesados a las tareas burocráticas, pues la presencia de los vocales electivos en los órganos de gobierno de las gestoras no persigue tanto garantizar la legalidad de las decisiones, sometidas a un régimen jurídico inaccesible al profano, sino expresar un juicio de oportunidad sobre la orientación del sistema; de ahí que la participación no ha de hacerse extensiva a los órganos que tienen encomendada la actividad gestora directa e inmediata. Sin embargo, comoquiera que la colaboración en el ejercicio de funciones directivas exige unos conocimientos técnicos sobre la actividad sustantiva del ente de que se trate, ha de defenderse la representación profesionalizada y evitar las limitaciones para actuar como representantes impuestas en alguna ocasión a los funcionarios de la seguridad social, quienes, en el caso de actuar como tales, deberían quedar amparados por garantías especiales que les asegurasen libertad plena de expresión y de crítica.

5. Todo lo anterior lleva a la necesidad de caracterizar a los órganos de gobierno en los que se practique la participación como órganos decisorios y no como órganos de funciones consultivas o de mero control. Ello no implica, por descontado, desconocer la potestad de tutela que sobre las entidades gestoras corresponde a la Administración del Estado, pero reconduciendo aquélla a su auténtico sentido de control y excluyendo, pues, toda manifestación de gestión estatal directa; competencias como las que la Administración del Estado realiza (por ejemplo, en materia de aplazamiento y fraccionamiento de pago) cuestionan la esencia misma de los entes instrumentales.

Por otro lado, la participación no debe cercenarse, indirectamente, como ha ocurrido tradicionalmente en el sistema español, a través, por ejemplo, del nombramiento de los cargos de la línea de gestión por la Administración del Estado y la utilización de la técnica de la autorización previa (así, para la contratación de personal, para los proyectos de inversión).

La Administración del Estado debe limitar el ejercicio de su actividad de tutela al establecimiento previo de un marco jurídico general en el que actúen las entidades gestoras, dejando a éstas plena autonomía de gestión, y naturalmente con la posibilidad de suspender los actos de aquellas que, por motivos de legalidad, e, incluso, de oportunidad, puedan afectar gravemente al interés público.

6. En una distribución de competencias entre las entidades gestoras y la Administración del Estado, hemos entendido que a los órganos directivos de aquéllas deben corresponder, para que la participación social sea efectiva, las siguientes:

1.ª Designación y remoción de los cargos de línea (tales como el Director General, los Subdirectores Generales y los Directores Provinciales), cargos que habrán de responder de su gestión ante el órgano colegiado representativo.

2.ª Aprobación del Anteproyecto de Presupuesto de la entidad gestora, conforme a las directrices vigentes en cada momento en el ámbito del ordenamiento jurídico.

3.ª Elaboración de las políticas de actuación respecto de las prestaciones no totalmente regladas, concedidas en base a la apreciación discrecional de estados de necesidad.

4.ª Determinación de los criterios objetivos de territorialización del presupuesto de inversiones y de los créditos que tengan la consideración de ampliables; se estima que esta función es de especial importancia en la nueva configuración autonómica del Estado, pues su asunción por los órganos de gobierno de las entidades gestoras puede impedir la instrumentalización política de la seguridad social.

5.ª Aprobación de cualquier acto de disposición sobre elementos patrimoniales, sean éstos muebles o inmuebles; de los contratos de obras, servicios y suministros, al menos a partir de cantidades significativas; de las plantillas orgánicas y sus modificaciones, y retribuciones de los funcionarios integrados en ellas, dentro de los límites presupuestarios.

6.ª Determinación de las líneas generales de actuación en cada ejercicio económico, a través de la discusión de un Plan de actividades que presentará el máximo cargo de la línea (Director General o equivalente).

7.ª Control de la gestión realizada por los órganos de línea jerárquica, valorando el grado de cumplimiento de los objetivos marcados.

NOTAS

(1) La expresión *Partizipationeuphorie* en SCHMITT-GLAESER, W., *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen,* «Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer», Berlín, 1973, cuaderno 31, y *apud.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La participación del administrado en las funciones administrativas,* estudio homenaje a Segismundo Royo-Villanova, Madrid, Moneda y Crédito, 1977, y reproducido en *RSS,* n.º 4, 1979, págs. 11 y ss.

(2) Cfr. «La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende», en *Economía & Lavoro,* n.º 3, 1974, págs. 299 y ss.

(3) Cfr. WALTER, K. F., «Participación de los trabajadores en la gestión empresarial», en *Boletín del Instituto Internacional de Estudios Laborales,* n.º 12, pág. 3 y siguientes.

(4) Cfr. OCDE, *La participación de los trabajadores,* «Seminario patronal internacional», Informe final y Documentos, traducción española, Madrid (MT), 1975; y CEE (Comisión), *Libro Verde,* trad. esp., Madrid (MT), 1975.

(5) Un desarrollo de estos conceptos en mi libro *La participación de los trabajadores en la empresa,* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, sobre todo en págs. 19-29.

(6) Cfr. el agudo ensayo de LEONARDO TOMASETTA, *Participación y autogestion,* traducción esp., Buenos Aires, Amorrortu, 1975, en torno a los modelos de comportamiento político, frente a la participación, de: 1) la *identificación* (conformidad o innovación); 2) la *apatía* (ritualismo), y 3) *alienación* (renuncia o rebelión) (en particular, pág. 110, y también págs. 53 y ss.), con importante influencia de MERTON, R. K., *Teoria e struttura sociale,* trad. ital., Bolonia, Il Mulino, 1966.

(7) La explicación doctrinal del fundamento de ese protagonismo discurre por parecidos derroteros; así, se alude al obligado aseguramiento de las necesidades de los ciudadanos, en base a consideraciones de interés general (ALDO VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale,* Milán, Giuffrè, 1954), a que el mismo Estado debe valorarse como expresión de la solidaridad de toda la colectividad organizada (MATTIA PERSIANI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale,* Padua, Cedam, sucesivas ediciones) o a que el Estado no puede desinteresarse de la gestión de unos servicios que mueven fondos considerables e influyen decisivamente en las estructuras de la colectividad nacional y en el modo de vida de sus miembros (JEAN JACQUES DUPEYROUX, «L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale», *Droit Social,* febrero 1966, y las sucesivas ediciones de su *Sécurité sociale,* París, Dalloz).

(8) Cfr. su obra —insuperada hasta el presente— titulada *La politique contemporaine de sécurité sociale,* París, Dalloz, 1953).

(9) De las Conclusiones de la XVIII Asamblea General de la «Asociación Internacional de Seguridad Social», octubre de 1973.

(10) De las Conclusiones elaboradas por funcionarios españoles del Mutualismo laboral, *apud. El País,* 18 enero 1977.

(11) Otros detalles en VILLA, L. E., y DESDENTADO, A., *Manual de seguridad social,* 2.ª ed., Pamplona, Aranzadi, 1979, págs. 650-651, y, sobre todo, en los números monográficos de la *RSS* dedicados a «La participación en la gestión de la seguridad social. Modelos europeos», I, n.º 4, octubre-diciembre 1979, y II, n.º 5, enero-marzo 1980.

(12) Cfr. «Participación y burocracia en la gestión de la seguridad social española», *CDT,* n.º 4, 1978, pág. 338.

(13) En su libro *La participación del ciudadano en la Administración Pública,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, Sánchez Morón escribe que la participación del tipo de la de la seguridad social potencia la relación de los órganos sociales con la comunidad y restringe su tendencia a la conformación como grupos de

presión burocratizados (pág. 146), aunque advierte luego que progresar algunos grados en la intensidad del control de las instituciones públicas, y, sobre todo, de la Administración, puede ser contraproducente si a cambio de ello se pierde en independencia de movimientos y en fuerza de presión externa (pág. 270).

(14) Cfr. sus obras, *Consejos obreros,* trad. esp., Barcelona, Fontanella, 1971, y *Comparative Labor Movements: Ideological Roots and Institutional Developments,* Belmont, Wadsworth Publishing Co., 1972.

(15) La *preocupación doctrinal* se relaciona con el temor a una integración en el sistema, que, lógicamente, desde la óptica de un sindicalismo de clase, ha de ser evitada. La *preocupación política* trata de reforzar el instrumento sindical y defiende el principio de que el sindicalismo representativo es el único interlocutor válido, puesto que el sindicato se opone de una manera mucho más enérgica a toda forma de participación idílica, puesto que para él no puede haber más que participación conflictual. La *preocupación económica* se relaciona con la mejora de la condición obrera y, por medio de la participación, plantea el carácter necesariamente ambivalente del sindicalismo: gestionador y contestatario al mismo tiempo, buscando constantemente su equilibrio entre las responsabilidades de la dirección y los imperativos de la reivindicación; si sólo atiende a la gestión, el riesgo es el de propiciar un contra-sindicalismo para suplir la deficiencia del sindicalismo en materia de reivindicaciones; pero, a la inversa, de no considerar más que la reivindicación, el peligro es el de la congelación en el plano social y el desaprovechamiento de oportunidades para intervenir en la economía de la empresa y en la vida política en su conjunto. Cfr. su obra, *Les syndicats ouvrièrs,* París, PUF, 1971.

(16) Cfr. *Lecciones elementales de previsión,* Madrid, Imp. de los Sucesores de Minuesa de los Ríos, 1913, pág. 179.

(17) Cfr. *Seguros sociales. Enfermedad, invalidez, vejez y muerte* Madrid, Imp. del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, 1926, págs. 79-80.

(18) A la no ratificación de los Convenios 35, 36, 37, 38, 39 y 40, de 1933, seguirá luego la no ratificación de los posteriores Convenios 102 *(norma mínima),* de 1952, y los números 121 (de 1964), 128 (de 1967) y 130 (de 1969); cfr. HELMUT CREUTZ, «La organización administrativa de la seguridad social en los grandes textos internacionales, con especial referencia a la participación de los interesados», *RPS,* n.º 4, 1979, págs. 65 y ss.

(19) Cfr. *Funciones y organización del seguro social,* Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1933, pág. 12.

(20) Cfr. sus escritos *El seguro de enfermedad y los médicos,* 1934, e *Inquietudes de la clase médica,* 1936, ambos recogidos luego en *Los Seguros sociales,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1947, págs. 338 a 340. La casi única conclusión sería ésta: «Sin duda que son los técnicos los que tendrán que intervenir, pero no como quieran, sino como corresponda y mejor se adapten a las posibilidades y necesidades de los interesados y del país.»

(21) Cfr. una impresionante recopilación de datos en MARIANO UCELAY, *Previsión y Seguros sociales,* vol. III de la obra (varios autores) *Doctrina y Legislación Social,* Madrid, Gráficas González, 1955, a partir de la pág. 356.

(22) La participación, escribirá PÉREZ LEÑERO, se fundamenta «en la misma doctrina filosófica que limita el intervencionismo estatal y que para que sea eficaz ha de ser auténtica, es decir, que los representados elijan *directamente* a sus representantes...» Cfr. *Fundamentos de la seguridad social,* Madrid, Aguilar, 1956, pág. 214.

(23) Cfr. JOSÉ LUIS MEILÁN, *El mutualismo laboral,* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1963, pág. 256.

(24) Cfr. RAFAEL CABELLO DE ALBA, *La reforma de la seguridad social,* Madrid, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1963, pág. 15.

(25) Cfr. MANUEL ALONSO OLEA, *Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social,* Barcelona, Ed. Ariel, 1963, págs. 17-18.

(26) Cfr. *Participación y burocracia,* cit., págs. 339-340.

(27) Cfr. DE LA VILLA, L. E., y DESDENTADO, A., *Manual de Seguridad Social,* 1.ª ed., 1977, págs. 510 y ss.

1) En el *Instituto Nacional de Previsión,* y respecto de los órganos colegiados de gobierno, se distinguía la participación en la esfera central y en la esfera provincial:

— *Esfera central:* el *Consejo de Administración* quedaba integrado por dos *Presidentes* (uno designado libremente y otro nato, el Subsecretario de la Seguridad Social); dos *Vicepresidentes,* uno empresario y otro trabajador, designados por el Ministerio de Trabajo entre los consejeros representantes de los trabajadores y empresarios; *35 vocales electivos,* en representación de los trabajadores del régimen general, 12; de empresarios del mismo régimen, cuatro; del régimen especial agrario, seis trabajadores y dos empresarios; de la asamblea general del mutualismo laboral, dos; de los regímenes especiales del mar, empleados del hogar y estudiantes, tres; del sindicato nacional de actividades sanitarias, tres; del Consejo General de Colegios Médicos, uno; del Consejo General de Farmacéuticos, uno, y del personal del INP, uno; *11 vocales natos* y *11 vocales de libre designación;* la *Comisión Permanente* se constituye por los Presidentes y Vicepresidentes del Consejo y otros cargos y, respecto de trabajadores y empresarios, por cuatro vocales designados libremente por el Ministerio de Trabajo de entre los consejeros trabajadores y por dos vocales designados igualmente de entre los consejeros empresarios.

— *Esfera provincial:* tanto el *Consejo Provincial* como la *Comisión Permanente* tienen composición similar a los órganos centrales, aunque con representación diversa en número.

2) En el *Mutualismo laboral,* la organización del Servicio del Mutualismo Laboral muestra claramente el predominio absoluto del aparato político de la Administración del Estado, a través de los órganos directivos de la línea burocrática, sobre los órganos colegiados de representación. La línea representativa de gobierno se integra, en la esfera central, por la Asamblea Nacional y el Consejo Rector y en la esfera territorial por la Asamblea Provincial y su Comisión Permanente, todos ellos órganos con competencia marginal (en general, funciones puramente asesoras, de informe o propuesta).

Respecto de las *mutualidades laborales,* entidades de gestión directa de la seguridad social, la línea representativa de gobierno adquiere una mayor significación, frente a la también existente línea burocrática.

(28) Cfr. la crítica contenida en el libro titulado *Acción protectora y estructura orgánica de la seguridad social,* Madrid, Subsecretaría de Planificación de Presidencia del Gobierno, 1977, realizado por un equipo investigador dirigido por Juan Antonio Sagardoy y José Vida Soria, y coordinado por Luis Enrique de la Villa.

En relación con la frase entrecomillada en el texto, la crítica del libro se refiere, como ejemplo, al hecho de que los electores sean desproporcionadamente menores que los elegibles, y, sobre todo, al hecho de que la existencia de determinados órganos de gobierno es perfectamente inútil (así, los directores de las mutualidades y los delegados provinciales del mutualismo laboral), los cuales, por tanto, podrían ser sustituidos con ventaja por otros: «Intentos de modificación (que) serían, sin duda, altamente gratificantes, revitalizantes en favor de la creencia participativa, y nada difíciles de llevar a la práctica» *(loc. cit.,* págs. 758-759).

(29) Cfr. el proceso de recuperación de las libertades sindicales en la obra de LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y CARLOS PALOMEQUE, *Introducción a la economía del trabajo, Madrid,* Ed. Debate, vol. I, 1978, y reimpresión 1980; *Addenda,* 1981, y vol. II, 2.ª ed., 1982. También, LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y GABRIEL GARCÍA BECEDAS, *Leyes Sindicales,* Madrid, Ed. Akal, 1982, y del primero, *Materiales para el estudio del sindicato,* Madrid, Instituto de Estudios Sociales, 1979, y *Addenda,* 1981. También, el «Anuario de Relaciones Laborales», para 1977, titulado *La transición política y los trabajadores,* Madrid, Ed. de la Torre, 1978, y el libro dirigido por LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y JUAN ANTONIO SAGARDOY, *El derecho del trabajo en España,* Madrid, Instituto de Estudios Sociales, 1982, en particular la *Documentación* del vol. II, recogida por Aurora Domínguez González.

(30) Cfr. *Participación y burocracia,* citada, pág. 340.

(31) Cfr. la publicación del *Ministerio de*

Trabajo, Subsecretaría de la Seguridad Social, 1977, en particular págs. 395 y ss.

(32) Cfr. Comunicado de la *Coordinadora de Organizaciones Sindicales* (COS), de 5 de febrero de 1977, reproducido en algunos órganos de prensa. En general, para la evolución que sigue en el texto, cfr. VILLA, L. E., y DESDENTADO, A., *Manual de seguridad social,* cit., 2.ª ed., en particular págs. 655 a 657 y 690 y ss.

(33) Para una valoración crítica, cfr. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA en la *Presentación* al «Anuario de las Relaciones Laborales en España, 1977», cit., págs. 14-18.

(34) Cfr. BERNARDO GONZALO y FIDEL FERRERAS, «La participación de los interesados en la gestión de la seguridad social española», *RSS,* n.º 5, 1980, págs. 24-25.

(35) Cfr. BERNARDO GONZALO y FIDEL FARRERAS, «La participación de los interesados», cit., págs. 20 y 21, pues con ello se olvida «que la publificación plena de las estructuras gestoras de la seguridad social contemporánea hace innecesaria —e incluso absurda— la concepción de los representantes de la Administración como representantes del interés de ésta. El sentido de su participación es hoy, más bien, el de colaboradores o asesores técnicos para garantía de la legalidad y eficacia de los acuerdos colectivos. Consecuentemente el número de sus miembros tiene una importancia muy relativa»...

(36) EFRÉN BORRAJO escribe que «se vuelve a estar bajo la ley de la inercia cuando se considera que a través del artículo 129, punto 1 de la Constitución, la participación exigida en la seguridad social para los interesados tiene que reducirse, sin más y tan sólo a los trabajadores y a los empresarios y que a su vez esa participación tiene que articularse a través de sindicatos y a través de asociaciones profesionales. La palabra *interesados* tiene que coincidir con el principio de universalidad y por lo tanto todos, absolutamente todos los ciudadanos son interesados y están llamados a participar, y podrán participar ya sea de un modo directo, a través de artificios fijados al efecto, ya sea a través de normas organizativas cualesquiera que éstas sean»... Cfr. «Modelos normativos de la seguridad social en la Constitución», en *Acción empresarial,* n.º esp. 106-107, 1981, pág. 61. Por su parte, BERNARDO GONZALO y FIDEL FERRERAS, «La participación de los interesados», cit., pág. 19, tras afirmar que es desaconsejable cualquier intento de creación de cauces para la implicación pública que sustituyan, o sean paralelos a los canales normales de participación en una sociedad democrática (y aceptar expresamente que este carácter lo cumplen los sindicatos y las organizaciones patronales), previenen luego contra lo que llaman «monopolización por los sindicatos de la representación social en los actuales regímenes universalistas de seguridad social (que) sólo puede ser explicada como un anacronismo político al situar de plano en el encubrimiento y moderación de la conflictividad laboral el fin prioritario de aquélla»...

(37) La UGT, en las *Conclusiones* de las «Jornadas sobre el sistema de seguridad social en España», que me cupo el honor de presidir, celebradas los días 5 y 6 de junio de 1978, defendía el autogobierno real de las entidades gestoras, a través de órganos exclusivamente integrados por representantes de los trabajadores y empresarios, pero garantizándose a los trabajadores la representación mayoritaria...

(38) El Acuerdo, de 10 de julio de 1977, puede consultarse en LUIS ENRIQUE DE LA VILLA, *Materiales para el estudio del sindicato,* cit., págs. 205 y ss.

(39) El Acuerdo, de 30 de julio de 1979, puede consultarse, en extracto, en la *Documentación* recopilada por Aurora Domínguez en el libro dirigido por LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y JUAN ANTONIO SAGARDOY, *El derecho del trabajo en España,* cit., vol. II, pág. 1008 y ss.

(40) El Acuerdo, de 5 de enero de 1980, puede consultarse en LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y GABRIEL GARCÍA BECEDAS, *Leyes Sindicales,* cit., § 87, y su *Revisión,* de 3 de febrero de 1981, en el § 87 *a).*

(41) El Acuerdo, de junio de 1981, puede consultarse en las *Leyes Sindicales,* cit., § 88 *a).*

(42) Las propuestas y conclusiones de la Comisión, así como las posiciones discrepantes de cada parte, serían elevadas al Gobierno dentro del mismo plazo y tenidas en cuenta por éste en los proyectos legislativos que pudieran elaborarse en la materia. La Comisión estaría presidida por una personalidad de reconocido prestigio y autoridad en la materia, designada por el Gobierno, vistas la propuestas que formularan las partes firmantes del ANE.

La presidencia recayó en el Profesor FUENTES QUINTANA, el cual, a la vez que apreció las dificultades para llegar a soluciones compartidas (cf. «Política y economía de la seguridad social en tiempo de crisis», en *El País,* 3 febrero 1982), redactó un documento de síntesis que no mereció la aceptación común, pese a la ponderación de sus criterios.

(43) En la publicación de UGT *Acuerdo Nacional sobre el Empleo,* Madrid, Comunicación Editorial, S. A., 1981, se informa de que las partes del ANE se reunieron en el seno de una ponencia especializada del INSS y llegaron a un principio de acuerdo limitado a la interpretación y delimitación de las facultades que debían atribuirse a los Consejos Generales de los Institutos de Seguridad Social (INSS, INSALUD e INSERSO). Pero de nuevo la ingenuidad sindical aflora cuando se arriesga el vaticinio de que «previsiblemente, en el próximo mes de septiembre se acotarán definitivamente los acuerdos que se puedan alcanzar y el Gobierno promulgará la correspondiente disposición, fijando las competencias de unos órganos que en la actualidad estaban mal definidos»..., pág. 134.

(44) Cfr. *El País,* 13 de enero de 1982.

(45) Cfr. el documento multicopiado bajo el título de *Posición de UGT ante la propuesta de la Administración sobre racionalización y reforma de la seguridad social,* sin fecha, y el artículo periodístico de JOSÉ MARÍA ZUFIAUR, «Un vodevil lamentable», en *El País,* 7 de febrero de 1982.

(46) Cfr. los documentos multicopiados *Crítica al documento presentado por la Administración a la Comisión de Seguridad Social* (25 de enero de 1982) y *Alternativa de CC.OO. a la Comisión de Seguridad Social. Punto V-2 del ANE* (26 de enero de 1982), y los artículos periodísticos de JULIÁN ARIZA, «La contrarreforma de la seguridad social» *(El País,* 17 de enero de 1982) y «Hay que seguir negociando» *(El País,* 7 de febrero de 1982).

(47) Cfr. referencia del Consejo de Ministros del 19 de julio de 1981, sobre el encargo del estudio al IESSS, y *Boletín Informativo del IESSS,* n.º 3, julio-septiembre 1981, en el que consta que dicho estudio fue entregado al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social el día 10 de septiembre de 1981, en tres vols. y con un total de 737 págs.

(48) Los ejemplares que he podido manejar personalmente son idénticos en su portada y llevan la misma referencia a pie de página (Madrid, diciembre de 1981).

(49) Para la crítica del *Libro Verde,* cfr. en particular IGNACIO CRUZ ROCHE y AURELIO DESDENTADO, *¿Una contrarreforma para la seguridad social?,* aún inédito; y, sobre todo, las Ponencias presentadas a las «Jornadas de Estudio de la Seguridad Social», organizadas por «Acción Social Empresarial» en el mes de enero de 1982, sobre todo las de AURELIO DESDENTADO, *En torno a la propuesta gubernamental de medidas de racionalización y mejora de la seguridad social,* y de LUIS ENRIQUE DE LA VILLA, *Medidas de racionalización y mejora de la seguridad social,* de posible próxima publicación; también, con el mismo carácter de Ponencias, y con el mismo título de la citada en segundo lugar, las defendidas por Fernando López Barranco y Alberto de Pereda Mateos.

(50) Cfr. apartado VI *(Medidas de reforma en materia de gestión),* págs. 24 a 29.

(51) Cfr. apartado III *(Medidas de mejora y racionalización),* págs. 16 a 21.

(52) Cfr. «Voluntad política para la reforma», *El País,* 7 de febrero de 1982, pág. 11.

(53) Consta de 49 págs., con forma e impresión mucho más cuidada que su antecedente el *Libro Verde.*

(54) Apartado III, dividido en dos subapartados: *mejora de la organización* (página 35) y *perfeccionamiento de la gestión* (págs. 35-37).

(55) Han intervenido en el estudio, bajo la dirección conjunta de Aurelio Desdentado y mía, un equipo de profesores y funcionarios especializados en temas de seguridad social; se ha presentado bajo el título general de *Seguridad Social. Análisis y alternativas para su reforma,* en junio de 1982.