

# La teoría del riesgo de la Seguridad Social y su aplicación en la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local

por  
MANUEL BALDASANO DE PADURA

Actuario

Si se analizan los *cuatro núcleos* que, a nuestro modo de ver (1), constituyen el complejo denominado Seguridad Social, y si este análisis se compara con la realidad *viviente*, se llega a la conclusión de que la *protección dispensada por el sistema español de Previsión Social es, en su conjunto, insuficiente* (2).

Y esta insuficiencia, que alcanza a los riesgos entendidos como «las situaciones de necesidad determinadas por una disminución o pérdida de los ingresos o por un aumento de los gastos» (3), se convierte en ausencia casi absoluta cuando se trata de estados de necesidad que están a caballo en diversos conceptos: previsión social, protección escolar, asistencia social, economía familiar, etc. A este respecto dice DE LA VILLA (4) que «estos estados de necesidad, *difíciles de determinar apriorísticamente* (5),

---

(1) *Vid.* nuestro trabajo: «La Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 115, enero-febrero 1961, págs. 52-53.

(2) *Cfr.* DE LA VILLA: «Limitaciones del sistema de Previsión Social de los funcionarios públicos del Estado», en *Documentación Administrativa*, noviembre 1963, núm. 71, pág. 11.

(3) *Vid.* DE LA VILLA, trabajo ya citado, pág. 11.

(4) *Cfr.* DE LA VILLA: «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», en *Revista de Administración Pública*, enero-abril 1963, número 40, pág. 160.

(5) Conviene subrayar esta frase, aunque en el original no lo haga el autor, por lo que más adelante desarrollaremos respecto a la ampliación del concepto de riesgo.

son los que justifican la existencia de regímenes compensatorios adecuados, traducidos en las *prestaciones extraordinarias o especiales de todo tipo*».

Estas manifestaciones de necesidad se suelen recoger, en unos casos, explícitamente, y, en otros, con denominaciones de carácter general, en los Reglamentos de las distintas entidades de Previsión Social, especialmente las que desarrollan su función en régimen mutualista, pero sin que, en ninguna, se ataque el problema que representan en base a una doctrina y, correlativamente, a una técnica clara y rotundamente definida. Se suelen confundir, con bastante frecuencia, esta clase de necesidades; en unos casos, con prestaciones de carácter reglamentario; en otros, entran, o las hacen entrar, en el concepto de graciabiles (6), y, finalmente, en otros, como algo parecido a inversiones de fondos, para lo cual es necesario sacrificar sin una previa ordenación técnica, una al menos de las condiciones que debe reunir toda inversión, y ello porque se olvida simultáneamente, o no se aplica en toda su extensión, otra condición que es precisamente, a mi juicio, la que da carácter formal a estos estados de necesidad, en tanto y cuanto se trate de lo que, en el párrafo inicial, hemos llamado complejo económico de Seguridad Social.

Y de ahí la polémica sobre la noción de riesgo y el intento de algunos autores (7) de que este término sea sustituido por el de carga social (8), de más amplio alcance en su aplicación a las

---

(6) Esta clase de prestaciones—las denominadas graciabiles—se han desarrollado en la práctica con una rapidez, volumen y extensión extraordinarios, precisamente porque falta la normativa para estos estados de necesidad. Y lo peor de todo es que mientras esta normativa, que ha de basarse en una doctrina y una técnica, previamente estructuradas, no se establezca, la concesión de las denominadas prestaciones graciabiles lleva consigo un adulteramiento de los sistemas financieros-actuariales que abren el camino de las sorpresas futuras en el *desequilibrio financiero*, que se producirá, *a fortiori*, a mayor o menor plazo. En el desarrollo de un sistema de previsión social (intencionadamente, no decimos de un seguro), hay que tener en cuenta también las reglas actuariales, económicas y financieras en que se cimentó, aunque el sistema financiero elegido hubiera sido el de reparto simple. Lo demás es pensar para hoy solamente y esto en cualquier colectivo, por pequeño o grande que sea, es siempre suicida.

(7) Cfr. E. BORRAJO: *Estudios jurídicos de previsión social*.

(8) No nos agrada el término de *carga* en ningún caso y mucho menos si se le añade el calificativo de *social*. Entendemos que son dos vocablos que

necesidades económicas que no entran dentro del concepto que todavía se tiene del riesgo. Pues en este concepto, que se condiciona a una serie de requisitos que hemos de analizar brevemente, «no se ha superado del todo el esquema del seguro privado» (9), sino que se sigue manteniendo en su aplicación al campo de los Seguros Sociales primero, y de la Seguridad Social después, a pesar de que se ha tratado de ir ampliándolo de acuerdo con las necesidades que se vienen presentando.

La tendencia a la construcción de una doctrina que elimine las condiciones que debe reunir un riesgo y que contemple las situaciones de necesidad más ampliamente, o en toda su extensión si se quiere, tiene, a mi juicio, el fallo de que olvida: por una parte, que esta condicionalidad debe existir *para que el riesgo sea asegurable*, es decir, para que pueda ser tratado, en un solo aspecto, por lo que normalmente se conoce con el nombre de Seguro, y, por otra, que para la solución de estos estados de necesidad, lo que debe tenerse en cuenta es el desarrollo económico-financiero de ese régimen de seguro, ligado al propio desarrollo económico nacional. Con lo que entonces el concepto de riesgo en Seguridad Social habrá de contemplarse desde dos ángulos distintos: el que pueda cubrirse haciendo uso de fórmulas del seguro y el de que ha de extender su cobertura a situaciones de necesidad, que puedan presentarse, con independencia de que sean o no susceptibles de medirse en probabilidad (10) y, por tanto, de que su presentación obedezca a causas ortodoxamente aleatorias. Será cuestión entonces de estudiar cuáles son unos y cuáles otros y, sólo para Seguridad Social, denominar a los primeros

---

tienen que rechazarse entre sí por incompatibilidad, porque carga, según el *Diccionario Ideológico* de CASARES, es una cosa que pesa sobre otra o una cosa pesada que se transporta, y los riesgos de Seguridad Social o, mejor dicho, los costes a que da lugar la cobertura de estos riesgos, deben ser, y ya en parte lo son, distribuidos entre todos los ciudadanos en base a un principio de ayuda mutua, de solidaridad cristiana y, por ello, no puede resultar carga, sino obligación para con el prójimo. Hasta que este concepto no haya calado muy hondo en las mentes humanas, el problema de la Seguridad Social habrá de resolverlo *obligatoriamente*.

(9) Cfr. DE LA VILLA: *Limitaciones del sistema de Previsión Social de los funcionarios públicos del Estado*, cit. página 13.

(10) La dificultad de determinación apriorística a que se refiere DE LA VILLA.

*riesgos de primer orden o principales* y a los demás *riesgos de segundo orden o complementarios*, como en más de una ocasión hemos propugnado, aunque para ello sea condición previa la revisión y subsiguiente adecuación del sistema.

Recientemente, en ocasión de celebrarse el III Congreso Sindical, se pedía la creación de un Banco Sindical que, sin ánimo de lucro, viniese a dar al crédito todo el alcance social que realmente tiene. Creemos, sinceramente, que no hace falta: que a quien corresponde esta función es a la Seguridad Social, aplicando, previo el correspondiente estudio, esta teoría de los riesgos de segundo orden, con lo cual, además, cumpliría ampliamente sus fines y daría al crédito ese alcance social que se propugna y que, evidentemente, no ha conseguido. Esto nos recuerda la insistencia del Excmo. Sr. Don Agustín Muñoz Grandes, cuando, en su etapa de Ministro del Ejército, nos daba periódicamente la consigna de que una de las entidades militares de Previsión había que transformarla, en parte, en un Banco, para conseguir así llevar el máximo de beneficios a sus adheridos. Esta transformación no sería otra cosa que la que exponemos en este ensayo.

Todos los estados de necesidad a que el hombre está expuesto a lo largo de su vida pueden imaginarse como puntos constitutivos de una circunferencia que, al gozar de su propiedad matemática de lugar geométrico, represente el alcance del objetivo que se persigue con los planes económicos, incluidos aquí los de Seguridad Social, ya que, en promedio naturalmente, todos los españoles gozarán de la propiedad de equidistar del centro—donde situamos la justicia social—, con lo cual habrán desaparecido las injustas desigualdades. El problema de los subsiguientes planes será hacer que el radio de esa circunferencia sea cada vez menor, para que los puntos que la componen estén constantemente más cerca de esa justicia social. Para mí, se ha construido, con éxito comprobado, media circunferencia, que la forman, en general, dos medidas: el Plan Nacional de Ordenación de las Inversiones y el Plan de Ordenación o Estabilización Económica, y se han promulgado otras dos, que van a completar la otra media circunferencia que faltaba: el Plan de Desarrollo Eco-

nómico Social y la Ley de Bases de la Seguridad Social, aunque ésta habrá de desarrollar, a mi juicio, la teoría de los riesgos de segundo orden, para conseguir el verdadero lugar geométrico.

Vamos entonces a intentar desarrollar en las páginas que siguen esta teoría, comenzando por el análisis del riesgo, porque entendemos que se habla de riesgo e *in mente* se relaciona automáticamente con el riesgo, denominado técnicamente asegurable, que es distinto del protegible en Seguridad Social.

El riesgo puede contemplarse o, mejor dicho, hay que contemplarlo, especialmente cuando se trata de Seguridad Social, desde dos puntos de vista: el técnico y el doctrinal.

En el aspecto técnico, entendiendo a este respecto como técnica exclusivamente la actuarial, aparecen el riesgo matemático o riesgo medio lineal, el riesgo medio cuadrático del juego y el riesgo medio cuadrático relativo (11), que salen del objeto de este trabajo por su concepción rigurosamente matemática.

Para contemplar el riesgo desde el punto de vista doctrinal, conviene analizar previamente determinados antecedentes que nos ayudarán en la normativa de este ensayo, si bien entendemos que es necesaria una verdadera interdependencia entre el aspecto técnico y el doctrinal si se quiere desembocar en un nuevo concepto del riesgo que habría de ser de exclusiva aplicación a la Seguridad Social.

El antecedente de riesgo hay que buscarlo en la necesidad: necesidad del hombre de hacer frente, a lo largo de su vida, a desequilibrios *económicos* que se producirán como consecuencia de la presentación de determinados hechos. Estos hechos pueden ser de realización *cierta* o *incierta*. Los primeros, es decir, los de realización *cierta*, pueden presentar, por una parte, la ventaja de saber «a priori» *que se van a producir*, aunque se ignore *cuándo* se presentarán (caso de muerte). Los de realización *incierta*—el

---

(11) *Vid. Theorie Mathématique des Assurances*, de P.-J. RICHARD. Editores Gaston Doin et Cie., París. El problema del riesgo, desde el punto de vista actuarial, fué especialmente estudiado en el Congreso Internacional de Actuarios que se celebró en Estocolmo en 1930. En una comunicación a este Congreso, el profesor LASHERAS SANZ habla del riesgo medio limitado. También en el celebrado en Roma en 1934 hicieron algunas referencias a la teoría del riesgo.

mismo término lleva implícito el concepto—presentan el inconveniente de no saber si se producirán, pero exigen, *por si se producen*, la *previsión* de tomar las medidas que anulen sus efectos o, al menos, los disminuyan. Tanto en uno como en otro caso, se plantea la *necesidad* del *quantum*, es decir, del importe económico del daño producido por la presentación del hecho. Entonces la necesidad habrá que considerarla en dos direcciones: *necesidad de cobertura frente a la presentación aislada del hecho* y *necesidad económica* para reparar los daños que esta presentación implica.

Es decir, copiando a DONATI (12), «*la necesidad futura se traduce en la necesidad presente de tener los medios de satisfacción de las futuras necesidades cuando se presenten*». La clasificación en económicamente indiferente, favorable o desfavorable, del hecho futuro en general, e *incierto*, lleva a DONATI a una definición de riesgo, con la que si bien estamos conformes en la línea que mantenemos en este trabajo por la amplitud del concepto, discrepamos en cuanto a una de las condiciones que exige: la presentación del hecho puede no ser incierto (caso de muerte), y, sin embargo, existe el riesgo. Es más, creemos que éste, en el caso de fallecimiento, es casi el único de entre todos los que, tanto en el Seguro privado como en el social, se cubre, que reúne las condiciones precisas para ser tratado en base a la más pura técnica aseguradora.

Esta definición de DONATI parece que centra toda su atención, excepción hecha de la observación del párrafo anterior, en el aspecto económico del daño que se provoque, con lo que puede establecerse una clara correlación con la definición del seguro propuesta por NIKLAUS en el Congreso Internacional de Actuarios celebrado en París en 1900: «El seguro tiene por objeto repartir entre un gran número de asegurados los daños causados a uno de ellos; el coste de los daños causados será repartido equitativamente entre todos los adheridos». Y, para mí, esta definición es

---

(12) Cfr. Antígono DONATI: *Los seguros privados*. Manual de Derecho. Traducido por Arturo VIDAL SOLÀ. Librería Bosch. Barcelona, 1960. La necesidad de cobertura o de garantía de la necesidad económica.

el mejor antecedente para la teoría de los riesgos de segundo orden en la Seguridad Social.

LÓPEZ NÚÑEZ define el riesgo como «suceso futuro e incierto cuyas consecuencias de carácter económico puede reparar el seguro», y CERDÁ (13) lo identifica, con carácter general, con la probabilidad de que acontezca un siniestro y, en su acepción técnica, considera que el riesgo es el valor actual de un daño posible en una unidad de tiempo determinada.

La definición de LÓPEZ NÚÑEZ viene a coincidir fundamentalmente con la de DONATI, pero la de CERDÁ la limita y sólo considera los riesgos asegurables al identificarlo como la probabilidad de que ocurra un siniestro; es decir, será preciso entonces poder medir esa probabilidad.

Sin embargo, hay algo importante en nuestro modo de ver el problema, y es el referente a la cobertura de los daños que pueden incidir sobre la economía del individuo a lo largo de su existencia: la *incertidumbre*, tanto en el aspecto, como dice DONATI, del *an* (si sucederán) como del *quando* (cuándo sucederán). Desde el punto de vista de la Economía pura, el análisis del riesgo y de la incertidumbre, se ha discutido y estudiado en tres aspectos: primero, el seguro; segundo, la especulación, y tercero, la empresa. Pero si hemos de admitir que la Seguridad Social es un problema fundamentalmente económico desde el punto de vista de llevar a la práctica sus principios, no podremos olvidar, en esa aplicación, la incertidumbre (14), lo mismo que, desde los primeros tiempos de los seguros sociales, la cobertura de los *daños sociales*, se basaron exclusivamente, o casi exclusivamente, en la teoría del riesgo técnico. Porque, en definitiva, tanto en un caso como en otro, de lo que se trata es de poder conocer *a priori* qué nos reserva el futuro. Decimos tanto en un caso como en otro: tanto en el caso del riesgo como de la incertidumbre, y tanto en el caso del desarrollo futuro de un negocio como en el de los aconteci-

---

(13) Baldomero CERDÁ: *Teoría general de la Previsión y sus formas*.

(14) Hay gran número de obras al respecto. Vid. «Uncertainty as a Factor in Production», en *Annals American Academy*. LESLIE T. E. CLIFFE: «The Known and the Unknown in the Economic World», en *Essays in Political Economy*. F. LAVINGTON: «Uncertainty in its Relations to the rate of Interest», en *Economic Journal*.

mientos para el individuo, se pretende conocer *a priori* las variaciones de las economías, bien individuales, bien familiares o empresariales, como consecuencia del cambio probable y futuro de las circunstancias actuales. En cualquier caso hay que resolver el problema por un procedimiento que determine, en el momento actual, las leyes que van a regir en el futuro a esos acontecimientos.

Entonces desembocamos en la teoría de la probabilidad matemática y de la estadística, en cuanto a frecuencias absolutas y relativas (15), que resuelve el problema siempre que *hayamos podido contar los hechos*, es decir, que los podamos medir *numéricamente*, para establecer entonces las leyes de *proporcionalidad probabilística* en que se base la presentación *a posteriori* de los mismos. Y a estos resultados numéricos es posible llegar porque, en grandes masas, es perfectamente factible conocer la regularidad con que ocurren determinados hechos. Pero hay otros donde este conocimiento no puede obtenerse, al menos hasta ahora, y entonces habrá que establecer distinto tratamiento a los hechos *previsibles* de los que no se pueden prever o, dicho en otros términos (16), nos encontramos ante la necesidad de separar los efectos de la variación de los efectos de la ignorancia del futuro.

Es decir, en el análisis de los hechos futuros distinguimos que unos sean medibles y otros no. Para los primeros se establece actualmente el sistema de hacer frente a los mismos por medio del seguro, cuyo fundamento está en toda la teoría de la probabilidad o, podríamos decir mejor, en la teoría del juego *equitativo*. Para los segundos no hay teoría alguna montada y sigue siendo incertidumbre no previsible, desde el punto de vista de su cobertura *a priori*, aunque haya estados de necesidad que siendo asegurable se han tratado muy débilmente por el seguro (17).

Cuando esos hechos futuros son medibles (y reúnen además

---

(15) Vid. en *Riesgo, incertidumbre y beneficio*, de Frank H. KNIGHT, el estudio que al respecto se hace de las probabilidades *a priori* y estadística y de la estimación.

(16) KNIGHT, *ob. cit.*

(17) La protección escolar, exhaustivamente considerada, está en este caso.



otras condiciones) (18), aparece el concepto de riesgo, y cuando no se pueden medir, porque esta medida depende, naturalmente, de la posibilidad de comparar o establecer la proporcionalidad que existe entre el número de hechos ocurridos respecto al total de la población observada (19), entonces—repetimos—continuamos aferrándonos a la idea de que se está ante una incertidumbre absoluta y no se buscan medios técnicos de cobertura. En Seguridad Social, según mencionábamos anteriormente, hay autores (20) que, preocupados por esta situación, tratan de eliminar el concepto de riesgo para entrar en el de cargas sociales. Pero si damos con KNIGHT, una amplia definición del riesgo, considerándolo cualquier clase de incertidumbre contemplada desde el punto de vista de la contingencia desfavorable, ya no hay necesidad de establecer una separación de conceptos, sino una clasificación de los riesgos según que reúnan unas u otras condiciones, máxime si se tiene en cuenta la definición del riesgo que da el Diccionario de CASARES: *contingencia o proximidad de un daño*. ¿Por qué, entonces, hemos de limitar, en la técnica y en la doctrina, este concepto y aplicarlo solamente a los que son asegurables?, y ¿por qué, *a sensu contrario*, no se le da al vocablo daño una interpretación totalmente amplia y en él se da entrada tanto al concepto de aumento de gastos y disminución de ingresos como a los que se intenta definir como cargas sociales y a los que habría que denominar riesgos protegibles? Los que reúnan condiciones, serán riesgos que se podrán tratar con procedimientos actuariales y, para los que no cumplan tales propiedades, habrá que buscar el sistema técnico para su cobertura; porque entendemos que, en definitiva, la Seguridad Social deberá tratar de establecer las condiciones técnicas, económicas, financieras, actuariales, etc., que en cada caso hayan de exigirse para hacer garan-

---

(18) El profesor LASHERAS SANZ establece cinco condiciones para que un riesgo sea asegurable.

(19) Esta condición está ausente de muchos riesgos que se tratan en régimen de seguro, es decir, que son asegurables, si no técnicamente, al menos en la práctica. Así, el seguro de incendios de edificios, ¿se ha establecido con las garantías técnicas necesarias, la proporción de edificios que son destruidos accidentalmente por el fuego respecto al total de edificios *expuestos al riesgo*?

(20) E. BORRAJO: Obra ya citada y nota 8.

tizables o protegibles los estados de necesidad a que el hombre está expuesto a lo largo de su vida.

Estudiando el alcance del riesgo, el profesor LASHERAS SANZ (21) habla de seguros de riesgo o de efecto inmediato que son—dice—aquellos «que cubren riesgos tales como los de muerte, invalidez, accidentes, etc.». Divide a estos riesgos en dos categorías: A) *Estacionarios*, como el de accidentes del trabajo, y B) *Variables*, que pueden clasificarse en: a), crecientes, como el de muerte, sobre todo cuando se considera a ésta desde los catorce años de edad en adelante; b), decrecientes, y c), mixtos, como la nupcialidad y la natalidad.

A los efectos del estudio sobre la *previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado* (22), DE LA VILLA distingue dos clases de riesgos: los riesgos profesionales y los riesgos comunes. Define los *riesgos profesionales* como aquellos que no afectan sino a las personas que realizan una determinada actividad profesional, y los *riesgos comunes*, los que pueden afectar a cualquier persona independientemente de su actividad profesional.

La clasificación en riesgos profesionales es admisible, como lo hace DE LA VILLA, desde el punto de vista del origen o causa del siniestro, pero no puede servir como *medida de la intensidad* del peligro a que esté expuesto el individuo y tomarla como base para señalar en primas el alcance de esta intensidad.

Con ocasión del encargo que se nos hizo, en julio de 1948, por la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo, de elaboración de unas nuevas tarifas de este Seguro (23), tuvimos oportunidad de estudiar detenidamente este problema y poner ejemplos convincentes de procesos de fabricación en que quedaba pa-

---

(21) «Los problemas actuariales y estadísticos de la Seguridad Social», A. I. S. S. Editions Internationales. Genève-Rome. Comunicación *Análisis actuarial de los Seguros Sociales*.

(22) Cfr. DE LA VILLA, en *Revista de Administración Pública*, número 4, enero-abril 1963, pág. 159.

(23) Las actualmente vigentes fueron aprobadas por Orden ministerial de 30-3-49, siendo Director general de Previsión el actual Ministro del Ejército, Excmo. Sr. D. Camilo Menéndez-Tolosa, del cual tuvimos la satisfacción de oír que eran las primeras tarifas que, con criterios estadístico-actuariales, se habían confeccionado en España.

tentemente demostrado la inaplicabilidad de la teoría del riesgo profesional para el cálculo de tarifas en accidentes del trabajo. Porque el mantenimiento de esta teoría había dado origen, y continuó en el mismo orden, aun después de publicadas las nuevas primas, a la obtención de multitud de promedios (24) que producían, según los numerosos criterios que podían mantenerse, que una misma empresa o industria fuese tarifada en distintos tipos de prima por diferentes entidades aseguradoras (25), de modo que un mismo riesgo tenía diferentes precios legales, con los peligros que esto entraña en un régimen de competencia como el que se desarrollaba en el Seguro de Accidentes del Trabajo. Aparte de otra serie de consideraciones que no tienen lugar en este trabajo (26).

En cambio, consideramos totalmente centrada la clasificación de los riesgos, desde el punto de vista de la Seguridad Social, aunque no sirva como base para la determinación del sistema de cobertura, en riesgos fisiológicos y riesgos económico-sociales (27), siendo estos segundos, en definitiva, lo que nosotros denominamos de segundo orden.

Volviendo la vista atrás («no hay nada nuevo bajo el sol», ha dicho alguien), nos encontramos que, para una mayor claridad, don Severino AZNAR hacía la distinción que, dentro de lo fisiológico, existe entre lo patológico y lo principalmente biológico, clasificando los riesgos del Seguro Social en la siguiente forma:

a) De origen patológico: la enfermedad, la invalidez y el accidente de trabajo.

b) De origen principalmente biológico: la maternidad, la vejez y la muerte.

---

(24) En cuanto no se tratase de empresas de *riesgo único* o exactamente definido en la tarifa, requisito prácticamente imposible.

(25) Para un mejor conocimiento de esta cuestión, consúltese nuestro *Estudio e informe general sobre las Tarifas del Seguro colectivo de Accidentes del Trabajo*. C. N. S. A. T., diciembre 1948.

(26) Cfr. nuestros estudios «Los criterios financieros y actuariales de la Seguridad Social ante el Plan de Estabilización Económica», en *Estudios de Deusto*, núm. 16, julio-diciembre 1960, pág. 564. «La evolución del salario ante el Plan de Estabilización Económica», en *Fomento Social*, vol. XVI, número 61, enero-marzo 1961, pág. 31, y «Bosquejo de un plan de Seguridad Social», informe para el Delegado general del I. N. P., en enero de 1958.

(27) C. POSADA: *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, establece esta calificación para los *origenes* de los riesgos.

c) De origen económico-social: el paro forzoso y las excesivas cargas familiares.

Pero como esta clasificación se refería al Seguro Social y no a la Seguridad Social, faltan en el apartado c) muchos de los estados de necesidad que se presentan con los riesgos de segundo orden.

Ahora bien, las clasificaciones anteriores son técnicas o doctrinales, pero no dirigidas al verdadero concepto del riesgo desde el ángulo de su protección, como es, en definitiva, el de estado de necesidad que debe contemplarse en Seguridad Social. Y si analizamos en toda su amplitud estos estados de necesidad, considerándolos, desde luego, desde el punto de vista del complejo económico de la Seguridad Social, nos encontramos con que se producen o pueden producirse en base a los siguientes estados de peligro o *contingencia de un daño* (28): muerte; invalidez, que puede tener su origen en la edad, en el accidente y en la enfermedad; paro forzoso; matrimonio; nacimiento; obligaciones familiares que, entendemos, están compuestas, por salario suficiente, formación profesional y cultural, elevación del nivel de vida de la familia. Cada uno de éstos se desarrolla, desde el punto de vista de la cobertura de la *necesidad económica* de reparación de daños, en unos casos, en el señalamiento de prestaciones económicas y, en otros, no se concreta o establece previamente dicha cobertura. Así, por ejemplo, en el caso de muerte se reconocen prestaciones económicas, pero nada hay previsto, en vía de unidad o de régimen, sobre la protección escolar de los huérfanos o sobre la posibilidad de que la familia del fallecido pueda, al menos, mantener el nivel que disfrutaba en vida del causante.

Llegamos entonces a que en Seguridad Social habrá de coincidir el concepto de riesgo, *desde el punto de vista de contingencia de un daño*, con el de estado de necesidad, sin que quepa argumentar razones de carácter técnico-asegurador, porque, aparte

---

(28) Conviene aclarar, por lo que incluimos como estado de peligro o contingencia de un daño, que don FÉLIX BENÍTEZ DE LUGO encerraba en la palabra *siniestro* la verificación de un riesgo aun cuando fuese un acontecimiento feliz como el matrimonio o la natalidad. Con estos *estados de peligro* nos referimos a la *exposición al riesgo*.

de estar inspiradas en el Seguro privado, el concepto moderno de Seguridad Social ha eliminado de sus expedientes el término Seguro.

Distinto es el problema de la determinación del *precio o cuota de la Seguridad Social* (29), porque entonces habrá que tener en cuenta, por una parte, los efectos conocidos *a priori* de la variación futura de los hechos y, por otra, los que la ignorancia del porvenir impida el conocimiento de leyes previas. Entonces es necesario establecer dos grandes grupos de estados de necesidad que, admitida la coincidencia de conceptos de riesgos, habremos de clasificar en riesgos de primer orden o principales y riesgos de segundo orden o complementarios. El primer grupo estará formado por aquellos que permitan conocer su futura variación, es decir, los que sean medibles, y el segundo grupo por los que, de momento, no tienen leyes conocidas de su desarrollo futuro. En el primer grupo quedan encuadrados, con carácter general, los de muerte, invalidez, accidentes, etc., y en el segundo grupo los procedentes, según DE LA VILLA, de la organización social.

Y esta clasificación se ha tenido en cuenta en la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local. Ya la Ley fundacional, tanto en la exposición de motivos como en su articulado, se refiere a la directa utilidad que las inversiones han de tener para los asegurados. Y esta preocupación se proyecta en los Estatutos, los cuales, en el apartado e) del artículo 79, crean el Fondo para otros servicios a favor de mutualistas que dota anualmente, según el artículo 80, b), con el 50 por 100 de los excedentes. El alcance que a este Fondo da el artículo 71 de los Estatutos hace que las prestaciones que en el mismo se señalan queden encuadradas en el concepto de riesgo de segundo orden que hemos establecido, porque, además, son todas procedentes de la organización social a que se refiere DE LA VILLA.

Pero, además, el Consejo de la Mutualidad no se ha contentado con lo que dicen los Estatutos, sino que ha establecido en la sesión de 28 de diciembre de 1963, las normas para el desarro-

---

(29) No hablamos de prima, que es término asegurador, sino de la cuota como participación de determinados elementos en el desarrollo y mantenimiento de la Seguridad Social.

llo de la cobertura de estos estados de necesidad y así, cuando llegue el momento de su puesta en práctica, que prevemos muy cercano, los funcionarios de la Administración local podrán disponer de fondos para construcción o adquisición de viviendas, adquisición de pequeñas fincas rústicas y compras de medios de transporte y aparatos domésticos, que contribuirán, a mayor abundamiento, a la elevación del nivel de vida, máxime cuando estas normas están pensadas y proyectadas en beneficio de los asegurados más modestos.

Y, finalmente, el aspecto de protección escolar está también previsto en el ya citado artículo y establecido, a los pocos meses de iniciarse las operaciones de la Mutualidad, por medio de becas y bolsas de estudios y recoge, además, la posibilidad de establecimiento de colegios y centros de educación.

Con todo ello, la Mutualidad de Administración Local no sólo teoriza, sino que practica, en favor de sus asegurados, una verdadera política de Seguridad Social, a través de esta concepción moderna de la teoría del riesgo.