

HACIA LA UNIFICACION ADMINISTRATIVA DE LOS SEGUROS SOCIALES EN ESPAÑA

El denominado problema de la unificación de los Seguros sociales de nuevo se ha convertido en tema de máxima actualidad con motivo de las normas sobre afiliación y cotización establecidas por Decreto de 29 de diciembre último (1). Responden

(1) De igual fecha son los Decretos en que se determina el concepto de salario-base a efectos de la aplicación de los distintos Seguros sociales obligatorios, se mejoran las prestaciones de vejez e invalidez y se regulan los gastos de administración del Instituto Nacional de Previsión. Para facilitar al lector el estudio de tan interesantes disposiciones se inserta en un Apéndice el articulado de las mismas, que, por cierto, no fueron las únicas dictadas ese día en materia de Previsión social, ya que otro Decreto de 29 de diciembre, publicado, como los anteriores, en el *Boletín Oficial del Estado* de 18 de enero último, modifica el régimen de Préstamos a la Nupcialidad y de Premios a la Natalidad, al que otorga el carácter de prestación normal del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares. Dichos «Préstamos», desde el próximo mes de julio, quedarán convertidos en «Premios a la Nupcialidad», sin obligación, por tanto, de reintegrar su importe. La cuantía de cada uno de ellos se fija en dos mil quinientas pesetas, y la suma total de los mismos, convenientemente distribuidos por provincias, no excederá de treinta millones de pesetas anuales. Podrán solicitarlos todos los trabajadores solteros o viudos, sin distinción de sexo, que lleven asegurados en el Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares seis meses como mínimo, dentro del año anterior a la fecha de convocatoria del concurso, siempre y cuando reúnan los requisitos de edad, salario y demás condiciones que la Orden reglamentaria que a tal efecto se dicte, determine. A partir del presente año se aumentan a quince mil pesetas los Premios nacionales a la Natalidad, que, respectiva-

éstas al propósito de dar, en parte, vida y realidad a aquella tendencia coordinadora que desde la aparición de los primeros Seguros sociales obligatorios constituyó siempre un deseo latente entre nosotros (2).

Ya en el preámbulo se indica que por el momento la coordinación no puede ser completa, entre otras razones, porque «las circunstancias especiales que concurren en el Seguro de accidentes del trabajo» obligan a regularlo «con independencia de los demás», conclusión, en cierto modo, característica de todas aquellas legislaciones que por estar inspiradas en las más diversas doctrinas no permiten considerar la naturaleza sociológica de dicho Seguro en el terreno estricto de la seguridad social ni tampoco como problema exclusivo de previsión de las empresas.

Adviértase que en nuestro Derecho positivo, al lado del principio dominante del riesgo industrial figura la idea de culpa como base de responsabilidad (3), que la teoría de la seguridad social aparece reflejada en la obligatoriedad del Seguro y que hasta la noción del riesgo social pudiera decirse encuen-

mente, se conceden al matrimonio que haya tenido mayor número de hijos y al que conserve mayor número de hijos, y a cinco mil pesetas el importe de cada uno de los premios provinciales.

(2) INOCENCIO JIMÉNEZ, *La unificación de los Seguros sociales*, cap. V, Madrid, 1934. V. también *Unificación de los Seguros sociales fuera de España*, 1934, de LUÑO PEÑA; JORDANA DE POZAS, *El principio de Unidad y los Seguros sociales*, publicado en la «Revista de Trabajo», julio-agosto de 1941.

(3) Sancionada por la legislación común como derecho supletorio y específicamente recogida en los artículos 34 y 48 del Reglamento de 31 de enero de 1933 al determinar se incrementa en un cincuenta por ciento la indemnización que corresponda al trabajador, cuando el accidente ocurra en establecimiento u obra cuyas máquinas y artefactos carezcan de los aparatos de precaución reglamentarios o no se hayan adoptado las medidas preventivas ordenadas en las disposiciones vigentes. El expresado recargo, a tenor del artículo 89 de dicho Reglamento, no puede ser materia de seguro.

tra una forma de expresión en el funcionamiento del Fondo de Garantía (4).

Aun cuando de esta concepción del Fondo de Garantía, supletorio del Seguro, a las nuevas teorías de la seguridad social medie, en rigor, un solo paso, no por ello cabe inferir que sea labor sencilla y desprovista de dificultades la de ajustar el ordenamiento jurídico a la tesis de que a la comunidad es a quien corresponde atender y suplir las deficiencias de sus individuos y que la ayuda, socorro y protección que el inválido del trabajo precisa constituye un riesgo para la sociedad que ha de cubrirse mediante un adecuado sistema de Seguro obligatorio.

Tales obstáculos o dificultades guardan un estrecho paralelismo con los que hubieron de vencerse en el curso evolutivo de la doctrina, ya que ésta tampoco se completó sino en virtud de un largo proceso, a través del cual —refiriéndonos tan sólo a la línea del pensamiento latino-americano— fué preciso, en primer término, aligerar el principio del riesgo profesional del peso de la concepción económica que sobre él mismo gravitaba (5), consecuencia, sin duda, de la vieja teoría del «patrono deudor de seguridad» (6), para así desembocar en un concepto de «custodia social», basado en la idea que aun cuando la asistencia es debida por el Estado, el cumplimiento de dicha función resulta delegada en el empresario (7), y llegar más tarde

(4) PÉREZ BOITJA, *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1948, páginas 242, 243 y 493.

(5) J. BERNALDO DE QUIRÓS, *El Seguro Profesional y el Seguro Social*, en el «Boletín» provisional número 7 del Comité Interamericano de Seguridad Social, Montreal, 1945.

(6) PAUL PIC, *Les assurances sociales*, París, 1913.

(7) MANUEL ALVAREZ, *Derecho obrero*, Madrid, 1933. Esta tendencia guarda algunos puntos de contacto con la teoría de la «responsabilidad por riesgo de autoridad» mantenida por la doctrina y jurisprudencia francesa. Vid. ROUAST-

a la tendencia corporativa de la solidaridad social (8), y a la doctrina en que la responsabilidad individual del patrono cede el paso al principio de una responsabilidad colectiva y el riesgo profesional se transforma en riesgo social (9); riesgo social que, entre todos —empresa, trabajador y Estado—, ha de soportarse (10).

Evidente que sin el desplazamiento definitivo de la teoría del riesgo profesional por la doctrina de la seguridad social sería sumamente difícil, por no decir de todo punto imposible, llevar a cabo la unificación del Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales con los restantes Seguros sociales. Prueba de ello es que, en principio, la Oficina Internacional del Trabajo no consideró el Seguro de riesgos profesionales como auténtico Seguro social hasta el punto de que en el Convenio número 27 del año 1925 se limitó a acordar que las legislaciones nacionales insertaran las disposiciones que, dadas las condiciones particulares de cada país, fueran más adecuadas para asegurar en todas las circunstancias el pago de la reparación debida a las víctimas de accidentes y a sus derechohabientes y garantizarlos contra la insolvencia del patrono o del asegurador, posición plenamente superada en la Conferencia de Filadelfia de 1944 al mantener la tesis de que el Seguro de dichos riesgos profesionales no debía quedar al margen de la obra co-

DURAND, *Traité du Droit des accidents du travail*; SÁCHEZ, *Traité des accidents et maladies professionnelles*.

(8) RAGGI AGEO, *Fundamentos de la responsabilidad patronal en los accidentes del trabajo*, «Revista del Colegio de Abogados de la Habana», 1938.

(9) XAVIER LOPES, *Os accidentes do trabalho e os Institutos de Previdência Social*, Río de Janeiro, 1942.

(10) DEVEALI, *Crisis de la teoría del riesgo profesional*, «Revista de Derecho del Trabajo», 1946, pág. 105, y 1947, pág. 336; KROTOSCHIN, *Instituciones de Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1947; PÉREZ BOTIJA, *ob. cit.*

dificadora del Seguro social y recomendar la entrada del mismo dentro del sistema único del Seguro general, suprimiendo, de esta manera, la dualidad existente (11).

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su segunda reunión celebrada en Río de Janeiro del 10 al 22 de noviembre de 1947, al estudiar las cuestiones relativas a dicha integración (12), no sin antes hacer constar que imperativos de carácter técnico, económico y social, «indican la necesidad de la unificación de los diferentes Seguros dentro del Seguro social, con cobertura integral que proteja al trabajador y a su familia en todas las contingencias que puedan presentarse durante su existencia», puso de manifiesto que esa «totalidad de amparo» puede llevarse a efecto mediante tres formas: por coordinación, simplificación y unificación.

Supone la primera de ellas «la reunión en una sola legislación y una sola institución de todos los riesgos existentes en la vida humana, comprendiéndose a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, dando como resultado la llamada unificación legislativo-administrativa» (13).

Implica la segunda forma «la supresión del riesgo profesional como entidad distinta de los otros riesgos y aceptando a la enfermedad, a la invalidez y la muerte sin diferenciarlas,

(11) Informe IV: «Seguridad Social. Principios y problemas resultantes de la guerra», Montreal, 1944.

(12) Informe II: «El Seguro de Riesgos Profesionales», Montreal, 1947.

(13) Tal fué la orientación seguida en el Código alemán de Seguros sociales, obra de KASSEL, fundamentalmente. A dicho Código se refiere INOCENCIO JIMÉNEZ en el capítulo IV de la monografía antes citada. Vid. también *Les problèmes généraux de l'Assurance Social*, publicación del «B. I. T.», Ginebra, 1925, y los estudios de PRIERAM, *Le problème de l'unification des assurances sociales*, en la «Revista Internacional de Trabajo», vol. XI, pág. 320, y KRZECZKOWSKI, *Les assurances et la législation internationale*, en la misma Revista, vol. VIII, pág. 688.

atendiendo a la causa que las origina, pero conservándose estas últimas entidades diferenciadas, juntamente con la maternidad, paro y cesantía».

La última forma adopta la «teoría pura e integral del Seguro social que no concibe más que un solo riesgo: el de la pérdida de la posibilidad de obtener una ganancia que imposibilita el sustento obrero, y en la que se realiza la verdadera y completa unificación del Seguro social» (14).

Como etapas a cubrir en el proceso de unificación del Seguro de riesgos profesionales dentro de las instituciones de Seguridad social, el informe, después de subrayar una vez más el hecho de que la incorporación del régimen de riesgos en el trabajo al sistema de Seguridad social es el paso primero y fundamental que deben dar aquellos países que aun conservan esta separación, señala como fase inmediata la relativa al problema que plantea la diferenciación de primas, según peligrosidad de industria y de empresa, diferenciación que bien puede mantenerse en escalas con grados de riesgo de poca amplitud, a fin de que se simplifique el procedimiento y utilizar esta mo-

(14) Defendida ya por COHEN, *Les organes administratifs de l'assurance social*, «Revista Internacional de Trabajo», vol. XI, pág. 512. Caso típico de esta unificación integral son los de la U. R. S. S., que en el Código de Trabajo de 15 de noviembre de 1922 y Ordenes de 13 de febrero y de 28 de diciembre de 1938 rechazó la división que suele hacerse del Seguro social en Seguro de Enfermedad, de Accidentes, de Invalidez, de Vejez y de Viudedad y Orfandad, al reducir a dos grandes grupos todos los gastos o prestaciones del Seguro, a saber: 1), protección en caso de incapacidad temporal, y 2), protección en caso de incapacidad permanente (DÉNES BIKKAL, *El Seguro Social en Rusia*, artículo publicado en el «Boletín de Información del Instituto Nacional de Previsión», agosto-septiembre de 1946), y también el de Grecia, que por Ley de 24 de septiembre de 1934 abolió el «Seguro-accidente» como rama especial del «Seguro social» sobre la base de que si el accidente ocasiona incapacidad temporal será indemnizado como enfermedad, y como invalidez, si es permanente la incapacidad que el mismo origine.

vilidad de primas en favor de las industrias que ofrezcan mejores condiciones de higiene y seguridad.

Seguidamente se refiere a la sustitución de la prima única patronal por la aportación tripartita con objeto de lograr el adecuado sistema de solidaridad económica y social que supone el Seguro social, en el cual la parte que corresponde al sector obrero podrá reducirse lo más posible a expensas de la cuota del Estado o de la gran industria. En los servicios médicos estima conveniente efectuar desde un principio la unificación para que en las mismas instituciones y servicios (hospitales, clínicas, puestos de socorro, asistencia a domicilio, etc.) sean atendidas, tanto las enfermedades naturales o comunes como los accidentes y las enfermedades derivadas del trabajo.

En el aspecto administrativo, y en tanto se conserve el financiamiento autónomo y la diferenciación de primas, según la peligrosidad, estima debe establecerse un sistema de contabilidad propio para el Seguro de riesgos profesionales, que se simplificará a medida que se evolucione hacia el riesgo único y la prima única; y, por último, en el aspecto técnico estima habrá de conservarse un sistema de calificación para la profesionalidad, incapacidades permanentes, determinación de grado de riesgos, etc., mientras subsista el riesgo profesional diferenciado, servicios que igualmente se irán simplificando a medida que se avance en el establecimiento de la moderna doctrina unitaria de la Seguridad social.

Mas el Decreto de 29 de diciembre de 1948, lejos de abordar toda esta serie de complejas y profundas modificaciones que hubiera sido indispensable introducir en el actual Seguro de accidentes del trabajo, opta por mantenerle intacto y al margen de sus disposiciones unificadoras que, dicho sea de paso, tampoco alcanzan a la totalidad del régimen de Subsidios fa-

miliares, ya que, como asimismo se expresa en el preámbulo, el hecho de que éstos sean aplicados con la máxima extensión, «sin tener en cuenta el concepto estricto de trabajador, da lugar a que sea necesario conservar ciertas de sus peculiaridades».

A las razones que se aducen para justificar el limitado ámbito de la reforma bien cabría añadir, por su indiscutible valor, las que derivan del volumen e importancia que progresivamente van adquiriendo ciertas instituciones de previsión profesional obligatoria, en atención a las cuales tampoco hubiera sido oportuno orientar la corriente integradora por otros cauces más ambiciosos.

Se ha querido presentar a dichas instituciones como formas de un concepto clásico propio de las primeras etapas del Seguro social, en trance de abandono, incluso por aquellos países, como Argentina, que no obstante haber seguido tal orientación viran en redondo hacia un tipo de Seguro nacional; y hasta se ha tachado de injusto todo Seguro de carácter profesional por tratarse de un sistema que descansa en un desigual reparto de cargas y en una desigualdad de prestaciones (15).

Sin perjuicio de dedicar en otro momento una mayor atención al análisis de la naturaleza y razón de ser de los Montepíos y Mutualidades laborales, parece, sin embargo, conveniente poner ahora de manifiesto que en las censuras dirigidas contra los mismos para nada se ha tenido en cuenta el que las instituciones de previsión, tanto profesionales como interprofesionales, son consideradas en las Encíclicas y documentos pontificios como valiosos instrumentos para llevar a cabo los más al-

(15) MARTÍ BUFILL, *Presente y futuro del Seguro Social*, Madrid, 1947, páginas 165 y sigs.

tos ideales de la justicia social y que, aparte de no existir, en principio, incompatibilidad alguna entre el «Seguro nacional» y el «Seguro profesional», tampoco cabría establecerla citando el ejemplo de la República Argentina, donde precisamente el Seguro profesional se viene considerando como el camino más adecuado para lograr la unificación integral de todos los sistemas jubilatorios nacionales (16).

Es incuestionable que un régimen de corporativización, por profesiones, de la Seguridad social, lejos de suponer una regresión a las primitivas formas de previsión obligatoria, podrá ofrecer amplia base y servir de punto de partida a ulterio-

(16) Si bien las Bases VII y VIII relativas a las Cajas de Jubilaciones implicaban un cambio de rumbo con respecto a las mismas, es de advertir, sin embargo, las aclaraciones de que fueron objeto, con posterioridad a la publicación del Plan de Gobierno, en el sentido de que la implantación del Plan propuesto sobre Seguro social se llevaría a la práctica sin perjuicio del mantenimiento y subsistencia de las actuales Cajas de Jubilación, que continuarían recibiendo nuevas afiliaciones, y que el Congreso ratificó el artículo 65 del Decreto-Ley 29.176/44, que literalmente dice así: «Dentro del plazo de dos años, a contar de la vigencia de este Decreto-Ley, el Instituto Nacional de Previsión Social estudiará y proyectará, en su caso, las bases económicas y legales de un régimen general y uniforme de retiro o indemnizaciones que comprenda a las Cajas existentes, mediante los ajustes financieros y legales que corresponda, debiendo cumplir su cometido sin disminuir las prestaciones vitales mínimas que acuerden las leyes vigentes y tratando, en lo posible, de aumentar las insuficientes. Deberá, además, estudiar y proyectar la extensión de iguales beneficios a los gremios y actividades actualmente desprotegidos, la creación de los organismos correspondientes y la forma de su ingreso al Instituto Nacional de Previsión Social. El Instituto Nacional de Previsión Social elevará a la consideración del Poder ejecutivo todos los antecedentes y el resultado de los estudios que realice y los anteproyectos que formule de acuerdo a las bases precedentemente establecidas.» (Vid. «Boletín» mensual del Instituto Nacional de Previsión Social, número 3, diciembre de 1946, págs. 6 a 14, en las que se reproduce el informe que el Consejo de Asesores solicitó del Instituto para la aplicación del Plan quinquenal de Gobierno.)

res sistemas y procedimientos de unificación de los Seguros sociales; haciendo además viables de modo inmediato muchas de las transformaciones que habrán de operarse en el Seguro de accidentes del trabajo, en especial todas aquellas que en su caso hayan de llevarse a efecto durante las primeras etapas, a fin de simplificar, progresivamente, la actual diferenciación de primas que como consecuencia lógica del riesgo profesional, asimismo diferenciado, habrá que mantener mientras éste subsista.

Tan espléndido margen de posibilidades queda respetado en el Decreto que, en su articulado, no sobrepasa el propósito, no por modesto menos urgente y necesario, de facilitar a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones. Así se explica que en algunos puntos la acción unificadora quede reducida al mínimo indispensable para obtener tan beneficioso reajuste, y que al plantearlo se hayan eludido determinadas cuestiones que si en el orden doctrinal motivaron brillantes controversias, no siempre permitieron la adopción de medidas de carácter esencialmente práctico.

Ni la concepción del Seguro único, basada en la fusión de riesgos o en el más avanzado principio del «riesgo único, prima única», ni el sistema de un Seguro completo logrado por mera yuxtaposición o mediante coordinación orgánica de diversos tipos de Seguros, ni la orientación más moderna de una conjunta consideración de riesgos, puede afirmarse que hayan tenido influencia decisiva en la regulación que nos ocupa, al parecer guiada, primordialmente, por la idea de suprimir cuantos obstáculos se oponían a la instauración de un procedimiento unitario de afiliación y pago de las cuotas de los Seguros de Vejez e Invalidez y Enfermedad y del Régimen de Subsidios

familiares, con respecto a un amplio sector de trabajadores por cuenta ajena (17).

El Decreto en nada afecta a las normas especiales de Previsión social que se aplican a los funcionarios del Estado, Provincia y Municipio, y de manera expresa, también declara subsistentes aquellas otras que regulan un procedimiento de cuota única establecido sobre base distinta a la retribución del trabajador (18). Asimismo, y al propio tiempo que mantiene el extenso campo de aplicación del Régimen de Subsídios familiares, determina que tanto la obligación de afiliar a este régimen al personal con rentas de trabajo superiores a dieciocho mil pesetas, como la de satisfacer las cuotas a él correspondientes, se hagan efectivas con independencia de las que hayan de cumplirse en consideración a los demás trabajadores comprendidos en la esfera por el Decreto unificada. Como consecuencia de tales salvedades o excepciones, resulta que, en rigor, dicha esfera se contrae a los trabajadores por cuenta ajena, tanto manuales como intelectuales, mayores de catorce años, ya sean fijos, eventuales o a domicilio, cuyas rentas de trabajo no excedan del límite indicado, y siempre que no estén incluidos en alguna de las expresadas ramas o regímenes especiales (19).

(17) Uno de los más graves era, sin duda, el artículo 139 del Reglamento del Seguro de Enfermedad aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943, en el que las rentas de trabajo a efectos de determinación de prima y pago de indemnizaciones se clasifican en grupos o clases, apartándose de la orientación seguida en los restantes Seguros sociales en los que jamás se observó tal criterio de clasificación.

(18) Así ocurre con los trabajadores agropecuarios, los ocupados en las actividades de la pesca, con el personal empleado en la recolección y manipulación de la naranja y con el de la industria resinera.

(19) El Decreto comprende no sólo a los trabajadores españoles, sino también a los súbditos hispanoamericanos, portugueses, filipinos y andorranos que ejerzan actividades laborales en España, y a los de los restantes

El procedimiento de cotización adoptado en el Decreto res-ponde, como es lógico, al sistema de cuota única, cuya cuantía, a partir del día 1.º de julio próximo, se fija en una cantidad equivalente al 18 por 100 de la retribución o salario-base que perciban los trabajadores asegurados, distribuido en la siguiente forma: el 13 por 100 a cargo de las empresas y el 5 por 100 restante que será satisfecho por los trabajadores. Dicho tipo uniforme se fracciona y descompone, a su vez, en función de los seguros de Vejez e Invalidez, de Enfermedad y del Régimen de Subsidios familiares. Al regular tal fraccionamiento se han introducido las modificaciones que aparecen reflejadas en el siguiente cuadro:

	Porcentaje ac- tual.....	Tanto por cien- to a cargo de la empresa..	Tanto por cien- to a cargo del trabajador...	Porcentaje esta- blecido en el Decreto	Tanto por cien- to a cargo de la empresa..	Tanto por cien- to a cargo del trabajador...
Seguro de Vejez e Invalidez... ..	3	3	—	4	3	1
Seguro de Enfermedad..... ..	8	4	4	9	6	3
Subsidio familiar.....	6	5	1	5	4	1
<i>Totales.....</i>	17	12	5	18	13	5

De esta manera, y merced al criterio observado al reajus-tar la distribución de los nuevos porcentajes, se ha conseguido mantener invariable la suma de los tipos que se aplican para determinar las cuotas del trabajador, y que el total de los co-rrespondientes a la empresa tan sólo quede incrementado en el 1 por 100.

países, cuando existan Tratados o Convenios sobre el particular, o una reci-procidad pactada o expresamente reconocida (artículo 1.º).

Sin profundizar en los elementos de carácter técnico que hayan podido servir de base a la reforma, no resulta tampoco difícil, dentro de un examen superficial de la misma, estimar, en principio, totalmente justificados algunos de sus aspectos, entre otros, la elevación de la prima del Seguro de Enfermedad, toda vez que a partir del 1.º de julio será liquidada sobre el salario o retribución percibida por el trabajador y no sobre los salarios resultantes de la rígida clasificación establecida en el artículo 139 del vigente Reglamento de dicho Seguro. De igual modo cabría explicar el hecho de que para obtener la adecuada cobertura del riesgo no haya habido que recurrir a un aumento mayor de la prima, teniendo en cuenta la nueva ordenación que en punto al salario-base comenzará a regir en la fecha indicada, conforme a lo prevenido en otro Decreto, también de 29 de diciembre, complementario del que nos ocupa por constituir en realidad el eje fundamental del sistema.

El citado Decreto, en materia de tanto interés e importancia, trata de imponer con análogo sentido de uniformidad el criterio para determinar cuáles sean los haberes, devengos y remuneraciones por los que además del salario-base hayan de satisfacerse las cuotas o primas de todos los Seguros y Subsidios sociales obligatorios, sin excepción; de ahí que el ámbito de sus normas se extienda, también, al Seguro de Accidentes del Trabajo, al de Enfermedades profesionales y a los encomendados a los Montepíos y Mutualidades laborales, a pesar de encontrarse unos y otros al margen de la tendencia coordinadora, por el momento, exclusivamente referida, como antes se dijo, a un determinado sector del campo de aplicación de los Seguros de Vejez e Invalidez y Enfermedad y del Régimen de Subsidios familiares.

Su articulado ofrece la novedad de que en él se enumeran las retribuciones que por ser complemento del salario-base y revestir carácter remuneratorio estarán sujetas a cotización, método distinto del observado en el Decreto de 12 de marzo de 1948, que se limita a enunciar los conceptos exceptuados de la misma. De esta manera pretende lograrse la máxima claridad y precisión en los contornos de la base liquidable y evitar el sinnúmero de dudas que suscita el régimen en vigor. Sin embargo, no sería muy aventurado emitir un juicio acerca de las posibilidades que se abren para alcanzar la finalidad propuesta, toda vez que la enunciación de los conceptos incluidos no se adapta al sistema del «*numerus clausus*»; muy lejos de ello, el apartado *m*) del artículo 2.º, comprende también «los demás ingresos de carácter eventual o extraordinario establecidos por las reglamentaciones de trabajo que tengan el carácter de complementarias del salario», con lo cual la uniformidad queda a lo sumo referida a la esfera particular y concreta de cada reglamentación.

Cuestión mucho más trascendental dentro del reajuste de la prima o cuota única es, a todos los efectos, la relativa a la transformación del actual Seguro de Vejez e Invalidez. El fraccionamiento de aquélla ha sido utilizado para convertir en contributivo dicho Seguro y alejar a sus prestaciones de esa idea de asistencia que las mismas, al menos aparentemente, tenían que revestir a los ojos del trabajador, dado que éste no estaba obligado a realizar desembolso alguno para comenzar a percibir las tan pronto como cumpliera la edad reglamentaria. El sentido educativo de la reforma es bien patente y manifiesto por las mismas consideraciones que ya Lord Beveridge expuso en su famoso Plan al insistir en la conveniencia de que en nin-

gún caso los fondos del Seguro pudieran ser considerados como fuente inagotable de recursos económicos (20).

La medida alcanza también a los trabajadores incluidos en el Régimen especial agropecuario, y ello en virtud de otro Decreto, asimismo de 29 de diciembre, que al igual que los dictados en esa fecha sobre Seguros y Subsidios sociales, entrará en vigor el día 1.º de julio del año en curso. En este otro Decreto, en atención a los nuevos ingresos que resultan arbitrados con la participación de los trabajadores en la constitución de los fondos necesarios para otorgar las pensiones o subsidios de vejez, aumenta el importe de los subsidios de vejez que, como mínimo, alcanzarán la suma de ciento veinticinco pesetas mensuales para quienes reúnan las condiciones de edad, plazos de carencia y demás requisitos exigidos en el régimen aplicable.

La mejora alcanza a todos los ancianos que tengan reconocido o a quienes se reconozca en lo sucesivo el derecho al percibo del Subsidio de Vejez, tanto si pertenecen al censo general de subsidiados como a los especiales establecidos por el Ministerio de Trabajo, representando, por consiguiente, un considerable avance en el cumplimiento del último inciso del número 2 de la Declaración X del Fuero del trabajo (21). Debe advertirse que, en tal sentido, no es el único logrado en el Decreto, ya que en el último párrafo de su artículo 3.º dispone que, acreditados sesenta meses de cotización, con participación obrera, el importe del subsidio se elevará a ciento setenta y cinco pesetas mensuales, y alcanzará un tope de doscientas pesetas

(20) V. *Social Insurance and Allied Services*, parte I, núm. 22, Londres, 1942.

(21) En él se determina que «de modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente».

cuando dicho período de cotización supere los ciento veinte meses, en el caso de los trabajadores fijos, requiriéndose el transcurso de plazos equivalentes al doble de los indicados, siempre que se trate de trabajadores eventuales.

Las facilidades que se otorgan a las empresas en orden a la afiliación de sus trabajadores y al ingreso de las cuotas que en razón a los mismos hayan de satisfacer, son llevadas al máximo dentro del régimen próximo a instaurarse que amplía a los Seguros de Enfermedad y de Vejez e Invalidez el sistema de delegación implantado por Decreto de 12 de marzo de 1942 para el Régimen de Subsidios familiares; en su virtud, las empresas que al mismo se acojan podrán realizar la recaudación de cuotas correspondientes al personal a su servicio, el pago de los Subsidios familiares y el de las prestaciones económicas del Seguro de Enfermedad y la liquidación con el Instituto Nacional de Previsión del resultado de su gestión delegada, ingresando o reclamando del mismo la diferencia existente entre el importe de la cuota única y el de las prestaciones económicas efectuadas por su conducto. De igual modo autoriza a las empresas para que satisfagan la cuota única, bien directamente a dicho Instituto Nacional o utilicen como gestoras de esta operación a las entidades colaboradoras del Seguro obligatorio de enfermedad, especialmente autorizadas por el Ministerio de Trabajo, previo depósito de la fianza que, a tal efecto, se establezca, y de acuerdo con las normas que sobre el particular se dicten.

Es incuestionable que el nuevo sistema, además de simplificar los trámites administrativos a cumplir por las empresas y los asegurados en plazo no muy largo, permitirá adoptar procedimientos de gestión en que cualquier duplicidad de actua-

ciones quede suprimida, con la consiguiente reducción en las cantidades que hayan de destinarse a cubrir tales atenciones. Todo ello ha sido tenido en cuenta en otro Decreto de igual fecha que los antes citados, y que viene a completar el marco en que se encuadra la tendencia coordinadora de los Regímenes de Seguros y Subsidios sociales. En sus disposiciones se fijan las detracciones máximas que sobre la recaudación de cuotas o primas y sobre los pagos de prestaciones de tales Seguros podrá utilizar el Instituto Nacional de Previsión para sus gastos de administración. Estos, además, de aminorarse en los ejercicios de 1950 y 1951, de acuerdo con los tipos señalados en el Decreto, experimentarán una nueva disminución a partir de 1.º de enero de 1952, en la forma taxativamente regulada en el Decreto y, en todo caso, los excedentes que en dicho concepto se obtengan, después de satisfechas las obligaciones que señalan los presupuestos de gastos del expresado organismo, se destinarán a incrementar los fondos de los distintos Seguros sociales, al objeto de aplicarlos, previa disposición ministerial, en la mejora de sus prestaciones.

Sin descender a más detallada consideración, tal es, en síntesis, el contenido de las últimas disposiciones dictadas sobre unificación de las normas de procedimiento y de aquellos otros extremos que lógicamente presupone cualquier propósito coordinador de los trámites del mismo.

Para enjuiciar con exactitud el auténtico significado de la reforma es obligado tener en cuenta el sentido de transitoriedad que el propio Decreto básico le atribuye al presentarla como una de las etapas preliminares que han de cubrirse para lograr en su día la meta de un sistema de Seguro total, señalada en la Declaración X del Fuero del Trabajo.

Por ello no es en la serie de obstáculos que en el orden téc-

nico y en el práctico hayan de vencerse para reglamentar las múltiples cuestiones que suscita la implantación del nuevo sistema, ni en los beneficios que éste pueda reportar, donde radica el máximo interés de la reforma, sino en el hecho de que el avance que la misma representa, aun antes de lograrlo, ya se le considera como realidad, en trance de superación, impuesta por la marcha incesante hacia aquel ideal de justicia.

MARIANO UCELAY REPOLLÉS