

[4. N. P440] 368.4

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

LA UNIFICACIÓN
DE LOS
SEGUROS SOCIALES

POR

INOCENCIO JIMÉNEZ



MADRID, 1934. — OFICINA TIPOGRÁFICA DEL INSTITUTO
NACIONAL DE PREVISIÓN.— CALLE DE SAGASTA, NÚM. 6

DEL MISMO AUTOR

Las inversiones de los fondos de Previsión. Con XII apéndices.—
Madrid, 1927.

Veinte años de Previsión social. Memoria presentada al Consejo
de Patronato del Instituto Nacional de Previsión, en sesión
de 24 de mayo de 1929. — Madrid, 1929.

El Instituto Nacional de Previsión. Notas sobre su desarrollo. —
Madrid, 1930.

La obra de los Homenajes a la Vejez. — Madrid, 1931.

El Seguro social y privado. — Madrid, 1934.

Memorias del Instituto Nacional de Previsión, correspondientes
a los años 1931, 1932 y 1933.

LA UNIFICACIÓN
DE LOS
SEGUROS SOCIALES

POR

INOCENCIO JIMÉNEZ



1934. — Núm. 440.

Es sólo este folleto un puñado de notas, fruto de reflexiones y ecos de la acción. Pudieron quedar entre mis papeles. Si van a la publicidad es porque todas ellas revolotean alrededor del tema más trascendental para Previsión : el de la unificación de los Seguros sociales.

Sobre este asunto se oyen y leen constantes insinuaciones y hasta, de cuando en cuando, alguna afirmación. Pero es hora de concretarlo, porque no es sólo un tema de estudio que pueda encomendarse al lento transcurso de los tiempos, sino un campo de acción apremiante.

Yo no pretendo haberlo concretado certeramente, ni siquiera haberlo debidamente esclarecido. Sólo he intentado hacer ver la proyección del problema general en la realidad española y procurar que se vea cómo el Instituto Nacional de Previsión ha hecho posible la unificación de los seguros sociales en España hasta el punto de que nos estemos aproximando rápidamente al momento de poder ofrecer al Gobierno un anteproyecto de Ley de Bases de dicha unificación.

Las que se presentan al final no tienen ninguna pretensión prelegislativa. Pero las ofrezco a nuestros colaboradores — especialmente a los vocales de la Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera y a los miembros de los Patronatos de Previsión Social — con el propósito de que les sirvan para manifestarnos cuanto antes su opinión sobre los principios y normas que pueden inspirar prácticamente dicha labor unificadora.

A todos ellos les anticipo mi cordial gratitud.

Agosto de 1934.

ASPECTO INTERNACIONAL DEL PROBLEMA

La frase «Unificación de los Seguros sociales» ha sido tomada por algunos en sentido internacional; pero sin que en este sentido nadie haya llegado a suponer que el Seguro deba ser común a varias naciones en su gestión ni en sus leyes. Sólo se ha aspirado a cierta unificación de principios, fundada, principalmente, en dos motivos: uno, el más elevado, consiste en la aspiración de poner el principio de la solidaridad humana al servicio de los más débiles por medio de una actuación internacional traducida en Convenios, que hagan que todos los países mejoren la condición social de los humildes, por muy débiles que sean los trabajadores. El otro motivo, de orden más práctico, es el legítimo afán de los países de no quedar sometidos en la concurrencia económica internacional a la mejor condición material de los Estados que no quieren aliviar las durezas de la vida del trabajo para librarse, si no en todo, en parte, de las llamadas «cargas sociales».

Dos motivos de internacionalización.

A todos estos aspectos es aplicable la consideración expresada por K. Krzeczowski, al decir: «Es indispensable modificar el régimen de Seguros sociales si se quiere realizar una legislación internacional del trabajo susceptible de ser adoptada por todos los países y de equilibrar los riesgos engendrados por la consecuencia y las cargas sociales, porque la diversidad de Seguros sociales puede por sí sola mantener a ciertas naciones en una situación de verdadera inferioridad» (1).

En los Seguros sociales, como en toda legislación protectora de los trabajadores, ha habido movimientos internacionales, primero, de carácter doctrinal (2), después, de natu-

Acción doctrinal y acción política.

(1) En su artículo *Les assurances et la législation internationale*, de la R. I. T. — Noviembre de 1923, pág. 688, vol. VIII.

(2) Recuérdese la labor de la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, y del Comité Internacional para los Seguros sociales, entidades refundidas en la Asociación Internacional para el Progreso social.

raleza política, como es la Conferencia Internacional del Trabajo.

La unificación
practicada.

En el orden práctico, esa unificación internacional ha sido facilitada por el hecho de que cada país ha ido aprovechando la experiencia de los demás para hacer sus leyes y aun para estructurar sus instituciones de Seguro social. Además, las Conferencias internacionales acentúan esa unificación espontánea, estableciendo en sus Convenios condiciones mínimas que hacen que en los Seguros sociales haya una zona coincidente y casi uniforme. Así lo ha procurado ya, para el Seguro de Accidentes, la Conferencia de 1925; para el de Enfermedad, la de 1927; y para el de Invalidez, Vejez y Muerte, la de 1933.

La actitud del
B. I. T.

Peró esta actuación no ha querido reducir el problema de la Unificación a lo internacional. Bien clara está la actitud de la Oficina Internacional del Trabajo en la manera cómo ha abordado concretamente este problema desde 1925. En la sexta parte del volumen dedicado, con esa fecha, al estudio de *Los problemas generales de los Seguros sociales*, al tratar del problema de la unificación o de la coordinación de estos Seguros, lo plantea, diciendo :

«Es precisamente en los países en que los Seguros sociales se han desarrollado más intensamente, en donde se han sentido desde el principio y más vivamente los inconvenientes de la falta de un plan general, y en los que, desde hace mucho tiempo, se ha preguntado si las realizaciones sucesivas, en su desarrollo histórico, no habían dado lugar a una complejidad inútil de textos legislativos y de órganos administrativos, así como también si no sería más racional buscar la realización de un sistema unitario del Seguro social. Esto es lo que constituye el problema de la «unidad» o de la «unificación», o, más modestamente, de la «coordinación» de los Seguros sociales» (1).

(1) Página 128 de *Les problèmes généraux de l'Assurance social*, publicación del B. I. T. — Ginebra, 1925.

II

ANTECEDENTES DOCTRINALES

• El problema de la Unificación de los Seguros sociales ha sido abordado doctrinalmente. Las dos corrientes de más interés.

No es este un trabajo académico y por ello no creo oportuno recoger todos los estudios realizados (1). Pero es útil exponer, como antecedente doctrinal del estudio de dicha unificación en España, las dos corrientes científicas que, en mi entender, ofrecen más interés: la del sistema de la fusión o absorción y la del sistema de la coordinación; es decir, la del Seguro único y la de los Seguros coordinados.

El Seguro único.— Supone la existencia de una prima única, por ser único el Seguro, a causa de considerar único el riesgo. Establece, por lo tanto, la fusión de los riesgos, tratados con un solo sistema financiero. Esta es la raíz del sistema de unificación, que con todo detalle y gran firmeza definiendo desde hace años el profesor Cohen y que ha sido apoyado por Krzeczkowski. Parte de una afirmación, que muchos consideran un prejuicio y que nuestros actuarios no admiten: la de la identidad del riesgo en todos los Seguros sociales; y se funda, además, en un supuesto que sólo se da en muy pocos países: el de la suficiencia de las estadísticas. La fusión de riesgos.

Supone que todos los riesgos se reducen a uno: la pérdida del salario; es decir, que toma por riesgo el efecto de éste y no el riesgo mismo. Prescinde de que el riesgo es una probabilidad temible y *calculada* y de que el Seguro se basa en el cálculo de probabilidades, sólo aplicable a riesgos análogos.

• El hecho de que un individuo víctima de un acontecimiento se encuentre en la misma situación económica que

(1) No puedo olvidar el del Viceasesor Social de este Instituto, don Carlos G. Posada, *El problema de la unificación de los seguros sociales*, presentado al Congreso para el Progreso de las Ciencias celebrado en Coimbra en junio de 1925.

otro individuo víctima de un acontecimiento distinto, no autoriza a que se pueda hablar de identidad de riesgo; para esto sería necesario que los dos acontecimientos se prestaran al mismo *cálculo* de probabilidades» (1).

Exceso de optimismo.

El profesor Cohen parte, además, de un supuesto demasiado optimista y excesivamente generalizado al afirmar que «Los progresos de la ciencia actuarial moderna — si juzgamos por los ejemplos y experiencias de otros países — nos han dado sistemas de Seguro social que descansan en una base financiera sólida y que, en general, y muy justamente, han pecado por exceso de prudencia. Un conjunto de estadísticas completas y sólidas ha sido reunido ya, y podía ser objeto en el porvenir de nuevos perfeccionamientos. Ahora bien, si las estadísticas del pasado han respondido a las necesidades de distintos sistemas de Seguros ¿por qué nuestras estadísticas actuales, mejoradas y desarrolladas como lo han sido recientemente, no bastarían para dar base a un sistema unificador?» (2).

Pero no en todos los Seguros se ha comprobado esa solidez de la base. A la vista está el desbordamiento de las provisiones en el de Paro; y, sobre todo, no en todos los países se puede alardear de esa suficiencia de documentación estadística.

El afán de la unificación — laudable por el fin — lleva a los defensores del Seguro único a prescindir de lo esencial del tecnicismo, proponiendo soluciones que se salen del Seguro para caer en la Asistencia. A esto equivale el garantizar un mínimo de medios de existencia como consecuencia del derecho al trabajo.

Infecundidad.

La experiencia comprueba la poca fecundidad de estas concepciones. «Ningún plan de unificación, ninguna concepción teórica, ha resuelto íntegramente el problema», confesaba Krzeczowski (3) en 1923. Sin embargo, antes y después,

(1) Así dice Pribram en su artículo *Le problème de l'unification des assurances sociales*, en la R. I. T., pág. 320 del volumen XI.

(2) En su artículo *Les organes administratifs de l'assurance social*, R. I. T., pág. 512 del volumen XI.

(3) Artículo citado, pág. 690 de la R. I. T.

Cohen trazaba un sistema conforme a este afán; pero sigue sin verse una realización que proclame la viabilidad del Seguro único.

Los Seguros coordinados. — Agrupa los Seguros de un país por yuxtaposición. «El sistema ruso — lo dice Krzeczowski (1) —, el proyecto polaco y todos los análogos, operan en cierto modo de una manera mecánica; se agrupan en un haz único los diversos tipos de Seguros y se imaginan obtener así, automáticamente, el Seguro completo contra «la pérdida de los medios de existencia». «Pero, en realidad — añade —, este sistema mantiene las diversas categorías de prestaciones, indemnizaciones y la clasificación de los Seguros según las causas de las que resulta la pérdida de los medios de existencia. (No simplifica la cuestión, puesto que, a pesar de su apariencia de homogeneidad, deja subsistir al mismo tiempo los diversos tipos de Seguro y destruye de hecho la unidad de la organización.) Su única ventaja es la de fijar con precisión el número de tipos de Seguro y de agruparlos en un todo que constituye, por decirlo así, la suma mecánica de esos tipos».

Mecanicismo.

Este sistema de coordinación es compatible con la autonomía técnica y financiera de cada Seguro y sólo exige relación entre éstos.

Su combinación, aun puramente mecánica, bastaría para ocasionar una asimilación de disposiciones, en general bastante distintas en cada rama del Seguro, sobre todo en cuanto afecta a la cuantía de las prestaciones. Además, obliga a estudiar las lagunas del sistema de Seguros vigentes, y este examen puede llevar al establecimiento de un sistema mejor. Lanzados por este camino de reformas progresivas y prudentes, se puede llegar a la realización de buena parte de los objetivos que persiguen los partidarios de una mayor unificación de los Seguros sociales (2).

(1) Artículo citado, pág. 690 de la R. I. T.

(2) Lo reconoce Krzeczowski (pág. 691) al decir: «Tal vez la coordinación mecánica de los seguros actuales permitiría realizar este mismo fin» (unificar la cotización, las prestaciones, los fondos y aun el objeto mismo del seguro).

LA DOCTRINA Y LA REALIDAD

Exceso de variedad. — Nos hemos asomado previamente al campo doctrinal para ver cuáles son los sistemas preeminentes y para percatarnos de que no es recomendable intentar la unificación por la fusión que entraña el Seguro único, pero que es razonable procurarla por el sistema de la coordinación.

Ahora, ¿qué reflejo tienen en la realidad dichas concepciones?

Esos intentos doctrinales son una serie de esfuerzos mentales para modificar una lamentada realidad. El mundo del Seguro social padece un exceso de variedad. Alemania, Austria, Inglaterra, en todos los países que lo practicaron tempranamente, no acertaron a ver la homogeneidad en lo fundamental de todos los Seguros sociales, y por ello los fueron admitiendo según iban surgiendo como funciones distintas y dejaron que los encarnaran diferentes órganos. Esta diversidad por las clases de Seguros fué también causa para admitir otras diversidades por la zona de aplicación, en lo profesional y en lo territorial. Y así vemos el Seguro social disgregado bajo tres puntos de vista :

Variedad disgregadora.

Disgregación funcional.

1.º El de las clases de Seguros que hacen que en casi todos los países encontremos tres o cuatro grupos de entidades aseguradoras : para el Seguro social de Vejez e Invalidez, para el de Enfermedad y Maternidad, para el de Accidentes y para el Seguro contra el Paro, donde este Seguro existe.

Disgregación profesional.

2.º El de las clases de Seguros por la peculiaridad profesional, que hace que en la mayor parte de los países veamos, además de las entidades dedicadas a los Seguros sociales generales, las de los Seguros sociales especiales: el de los mineros, el de los ferroviarios, el de los empleados y el de los marinos.

3.º El de las zonas territoriales del Seguro, que hace que los Seguros sociales, cuando menos los generales, sean realizados por Cajas territoriales, no sólo autónomas en cuanto al Estado, sino independientes entre sí. Así sucede en Alemania y en varios de los países que han adoptado para los Seguros sociales el sistema alemán.

Disgregación territorial.

Aun nos llevaría a mayor diversidad, complicación y pulverización del Seguro, la corriente doctrinal, por otra parte digna de respeto, que quiere encomendar los Seguros sociales, no al Estado, sino a la profesión organizada. Habría tantos regímenes de Seguros dentro de una nación como tipos de profesiones reconocidas. No es viable esta tendencia allí donde no hay profesiones organizadas como instituciones públicas; pero esta heterogeneidad y confusión en los Seguros dentro de un mismo país, sería un grave obstáculo para su realización, a no ser que las profesiones fueran a la unificación, lo cual iría contra sus principios y aspiraciones.

El Seguro corporativo.

Toda esa diversificación no ha sido nunca plenamente satisfactoria. Pertenece a la categoría de los hechos de los que se dice que se explican, pero no se justifican. Históricamente es el resultado de un progreso falto de sistema. Se estableció un Seguro social; tuvo éxito y éste hizo posible la creación de otro Seguro social. Y se vió en el nuevo lo que era distinto del anterior y no lo que era común. Sucedió esto además en años en que no se hablaba casi de racionalización y en que no había llegado la crisis. Sin embargo — ya lo hemos comprobado — los hombres de ciencia veían el defecto y se esforzaban en hacer construcciones doctrinales para remediarlo.

Cómo pudo ser lo que no debió ser.

El imperio de la racionalización — algo cohibido por la tragedia del paro — hizo que surgiera una opinión científica contra la falta de la debida coordinación entre los múltiples órganos de los Seguros sociales y, sobre todo, contra el hecho de la inútil multiplicación de estos órganos. Esta opinión — casi encerrada hasta entonces en las revistas científicas — se generalizó y robusteció con la inquietante llegada de la crisis y sobre todo con su aplastante persistencia.

No ha tenido, sin embargo, fuerza bastante para mejorar

Lección aprovechada.

definitivamente lo heredado. Pero podemos decir que esa lección comienza a ser aprovechada en varios países, al menos en Polonia y Checoeslovaquia. Y sobre todo podemos afirmar que, sin tantos estímulos, España ha procurado ponerse en ese buen camino que ahora preconiza vigorosamente la Oficina Internacional del Trabajo.

IV

LA UNIFICACIÓN POR COORDINACIÓN

La unificación — ya lo hemos visto en los antecedentes doctrinales — puede realizarse por fusión o por coordinación.

El primer sistema es inaceptable, según hemos apreciado al hacer la crítica en su aspecto doctrinal. No hay necesidad de insistir en sus inconvenientes prácticos. Es claramente insuficiente para lograr la realización de los fines perseguidos con la unificación.

El segundo — el sistema de la coordinación — es utilizable. Doctrinalmente no repugna. Consideremos prácticamente los varios aspectos de su realización. Valor práctico de la coordinación.

En lo legal, no hay duda que en una sola Ley cabe la ordenación de todos los Seguros sociales. No hablamos sólo de una compilación como la que hubo de realizar Alemania en su Código de los Seguros sociales, que puede considerarse como una iniciación unificadora. (1). En lo legal.

(1) De lo intentado y logrado por este Código da idea su índice, que es como sigue:

SEGURO ALEMÁN

LIBRO PRIMERO. — Disposiciones generales.

- Sección primera.* — Extensión del Seguro.
- *segunda.* — Organos del Seguro.
- *tercera.* — Autoridades del Seguro.
- *cuarta.* — Disposiciones especiales comunes.

LIBRO SEGUNDO. — Seguro de Enfermedad.

- Sección primera.* — Campo del Seguro.
- *segunda.* — Prestaciones del Seguro.
- *tercera.* — Organos del Seguro.
- *cuarta.* — Constitución.
- *quinta.* — Inspección.
- *sexta.* — Recursos.
- *séptima.* — Federaciones de Cajas. Secciones.
- *octava.* — Ramas profesionales especiales.

Caso completo y fiel de unificación legal es el de la Ley francesa de Seguros sociales de 1.^o de julio de 1931.

Pero si esto es hacedero, no es bastante. El mismo ejemplo de Francia muestra que dentro de una Ley única puede vivir un Seguro social lejos de la unificación. En Francia los órganos de cada Seguro siguen dispersos y abundan los órganos inútilmente multiplicados.

En lo técnico.

En lo técnico. — La heterogeneidad de los riesgos parece que no permite hablar de unificación en este aspecto. Pero

Sección novena. — Cajas agregadas (Ersatzkassen).

— *décima.* — Disposiciones finales. Sanciones.

LIBRO TERCERO. — Seguro de Accidentes.

PRIMERA PARTE. — Seguro de Accidentes en la Industria.

Sección primera. — Extensión del Seguro.

— *segunda.* — Prestaciones del Seguro.

— *tercera.* — Organos del Seguro.

— *cuarta.* — Constitución de las entidades profesionales.

— *quinta.* — Inspección.

— *sexta.* — Indemnización. Recursos.

— *séptima.* — Organos secundarios.

— *octava.* — Otras organizaciones.

— *novena.* — Prevención y vigilancia de accidentes.

— *décima.* — Servicios públicos.

— *undécima.* — Responsabilidad de patronos y empleados.

— *duodécima.* — Sanciones.

SEGUNDA PARTE. — Seguro de Accidentes en la Agricultura.

Sección primera. — Campo del Seguro.

— *segunda.* — Prestaciones del Seguro.

— *tercera.* — Organos del Seguro.

— *cuarta.* — Constitución.

— *quinta.* — Inspección.

— *sexta.* — Indemnizaciones y recursos.

— *séptima.* — Otras instituciones.

— *octava.* — Prevención y vigilancia de accidentes.

— *novena.* — Instituciones nacionales y locales.

— *décima.* — Reglamentaciones locales.

— *undécima.* — Responsabilidad de patronos y empleados.

— *duodécima.* — Sanciones.

TERCERA PARTE. — Seguro de accidentes de marinos.

Secciones 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a, 5.^a y 6.^a, como las anteriores.

— *séptima.* — Organismos secundarios para pequeñas empresas de pescadores.

— *octava.* — Otras instituciones.

— *novena.* — Prevención y vigilancia de accidentes.

— *décima.* — Instituciones del Reich y locales.

— *undécima.* — Responsabilidad de patronos y empleados.

— *duodécima.* — Sanciones.

respetando en esto la inevitable variedad, es indudable que puede ganar el Seguro social, y ganará seguramente la economía de los Seguros sociales, con que haya una sola dirección actuarial que posea la visión del conjunto y que en lo posible unifique los métodos.

En lo social hay más inconvenientes que ventajas en separar la masa asegurable y, sobre todo, en admitir en ella fácilmente núcleos exceptuados. Por regla general, todos los Seguros sociales tienen la misma masa asegurable y el mismo fin genérico: acudir en auxilio de los económicamente débiles en las necesidades anormales, pero generalizadas, que no pueden ser atendidas con los ingresos normales. La realidad

LIBRO CUARTO. — Seguro de Invalidez.

- Sección primera.* — Campo del Seguro.
— *segunda.* — Prestaciones del Seguro.
— *tercera.* — Organos del Seguro.
— *cuarta.* — Inspección.
— *quinta.* — Cálculo de prestaciones. Recursos.
— *sexta.* — Cotización.
— *séptima.* — Seguro facultativo.
— *octava.* — Disposiciones finales. Sanciones.

LIBRO QUINTO. — Relaciones de los órganos del Seguro entre sí y otros obligados (asistencia).

- Sección primera.* — Relación de los órganos del Seguro entre sí.
— *segunda.* — — con otros obligados.
— *tercera.* — — de las Cajas agregadas con los organismos del Seguro.
— *cuarta.* — — de los organismos del Seguro de Accidentes con otros obligados.

LIBRO SEXTO. — Procedimiento.

A. — Determinación de las prestaciones.

- Sección primera.* — Determinación por los órganos del Seguro.
— *segunda.* — — por procedimiento contencioso.
— *tercera.* — Otros procedimientos de determinación.
— *cuarta.* — Disposición especial para Seguro de accidentes de mar.
— *quinta.* — Disposición especial para asistencia o previsión profesional.
— *sexta.* — Procedimiento para prestaciones en instituciones especiales.

B. — Otras cuestiones contenciosas.

C. — Procedimiento de resolución.

D. — Costas y derechos de los abogados.

se levanta contra su separación; así en todos los países las entidades que practican el Seguro de Invalidez tienen que coordinarse con las que están encargadas del Seguro de Enfermedad, aunque pertenezcan a organizaciones distintas. Unas y otras tienen que relacionarse con el Seguro de Accidentes. Y si es claro que la masa con los mismos riesgos puede ser mejor atendida por una sola institución, también es claro que están bien justificados los núcleos que se exceptúan como impropios de seguros generales. Históricamente se explica que la aparición temprana de Cajas especiales para los mineros, los ferroviarios y los marinos, por ejemplo, y su situación consolidada al llegar los Seguros sociales generales, hiciera que quedaran fuera de éstos aquellos sectores. Pero ¿es que no cabría dentro de una misma organización tratar especialmente ciertos riesgos, como todos los regímenes que comprenden varios Seguros lo vienen haciendo, asegurando prestaciones diferentes a los diferentes riesgos y necesidades?

En lo administrativo.

En lo administrativo sólo ventajas trae la unificación. Para el asegurado ¿qué ventaja puede traer el tener que acudir a oficinas distintas para cada Seguro?

Para el patrono sólo molestias produce el hacer múltiples declaraciones y el tener que pagar en varias veces y en varios sitios; es decir, soportar los inconvenientes de tener varios Seguros pudiendo tener prácticamente las ventajas de uno solo.

Para la Economía del Seguro social y para la Economía nacional no hay que encomiar las ventajas que la unificación puede producirles. El que haya visitado países de Seguros sociales prósperos pero no unificados, habrá apreciado plásticamente el encarecimiento que pesa sobre el Seguro social por la multiplicación de edificios, empleados, etc.

En lo sanitario.

En lo sanitario. — Entre otras autoridades sanitarias, la de René Sand (1) ha razonado la necesidad de la coordinación en la Sanidad, si se quiere eficacia. El mismo hace resaltar cuán indispensable es la coordinación. Para preparar una or-

(1) Consejero técnico de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Agregado de la Universidad de Bruselas, Secretario general honorario de la Federación Médica Belga.

ganización que asegure una asistencia curativa y preventiva satisfactoria «lo primero que haría falta — dice (2) — es *coordinar* los servicios de higiene, los de asistencia, los de previsión, los de la protección a la maternidad y a la infancia; llevar esa misma trabazón a las administraciones provinciales y municipales y crear Comités regionales de cooperación». Su afán unificador lo lleva hasta casi fundir cosas tan heterogéneas, desde tantos puntos de vista, como la Asistencia y el Seguro, el mendigo y el obrero.

Si esto pide para zona tan amplia, ¿no está claro que va contra ese plan y esa consigna, que se está acentuando en el mundo sanitario, el tener dispersos dentro de los Seguros sociales sus servicios sanitarios?

En lo inspectivo. — Además de la economía de un servicio unificado, éste tiene que resultar menos antipático y mucho más eficaz que la multiplicidad de inspección. Tan es así — recientemente lo he observado en el Instituto de Seguros sociales de Alsacia-Lorena — que se dan casos en que, en lugar de tener un servicio de inspección las Cajas de Retiro y otro las de Enfermedad, éstas utilicen por convenio el de aquéllas, a pesar de requerir una y otra técnicas tan distintas.

En lo jurisdiccional. — Es indiscutible la conveniencia de una jurisdicción única. Razones y experiencias han abonado la solución que impera: la de que haya una sola y especializada. Esos mismos motivos exigen que esa solución no se quebrante fraccionando la jurisdicción.

En cuanto al control. — Unificados los órganos y los servicios, enlazado todo lo que no puede rigurosamente unificarse, la vida del Seguro hay que examinarla en el funcionamiento de sus órganos unificados y coordinados. El control resulta, con esto, automáticamente unificado, lo mismo en lo administrativo que en lo financiero y en lo actuarial.

Lo corriente en los Seguros sociales es que sean realizados por instituciones autónomas; la autonomía tiene que ser

(2) Véase *La protección de la salud por los Seguros sociales*. Conferencia pronunciada en la Sala Maluquer, del Instituto Nacional de Previsión, el día 2 de junio de 1933.

compensada con la responsabilidad y ésta procurada con ese triple control.

El primero se realiza por una intervención constante del Estado, realizada mediante sistemas varios, según los países. Es frecuente el sistema español de que al frente de los Consejos haya una representación del Estado.

El financiero se realiza por la revisión de los balances en que interviene el Estado, cuando no los revisa directamente por órganos del mismo. Afecta especialmente al examen de la inversión de fondos.

En lo actuarial, menos frecuente, se practica también con la intervención de los técnicos que el Estado designa, y se refiere especialmente a la realización de las previsiones técnicas.

Una novedad en el control.

Por ello, este control no tiene el mismo signo de desconfianza que los anteriores; más bien es una colaboración para revisar las bases técnicas y las primas y poder deducir si deben ser mantenidas o variadas. De esta revisión salen por consiguiente las propuestas de modificación de dichas bases técnicas y primas. Y esto precisamente exige que, sin olvidar la diferenciación técnica, se aborde con visión completa de todos los Seguros.

Este examen nos autoriza para afirmar, en general, que cabe, por un sistema de coordinación, pensar en una unificación de los Seguros sociales. Esa convicción nos ha movido siempre, no sólo a desearla, sino a procurarla.

EL PROBLEMA DE LA UNIFICACIÓN EN ESPAÑA

Veamos cómo se ha planteado en España este problema de la unificación.

La unificación de los Seguros sociales era una aspiración Aspiración reiterada. latente entre nosotros desde hace muchos años y expresada desde hace algunos pocos (1), como una consecuencia y aun una exigencia del plan de nuestra política de Previsión. Así lo afirmábamos al presentar la necesidad y la probabilidad gradual de nuevos Seguros, hasta llegar al familiar, conservando la separación técnica de los riesgos, pero siguiendo con la unidad de afiliación y cotización y adaptando a las funciones multiplicadas los órganos creados y consolidados en el Régimen legal del primer Seguro social obligatorio, el Retiro Obrero.

Al advenimiento de la República, el estado de los Seguros sociales era el siguiente: desarrollado el Seguro subsidiado libre, para pensiones y para dotes; consolidado el Retiro Obrero obligatorio; promulgados y pendientes de aplicación, el Seguro de Maternidad y el de amortización de préstamos; en estudio, el de Invalidez y Muerte y el de Enfermedad.

En 1931 y 1932, el Gobierno de la República arbitró los Cuándo se hizo posible. recursos para implantar el Seguro de Maternidad y el de amor-

(1) En Memorias, Asambleas y Plenos de la Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera de este Instituto. Véase mi conferencia en la Casa del Pueblo de Madrid, en 14 de diciembre de 1927, sobre *Política progresiva de Previsión* y la Comunicación del Consejero-Delegado al Pleno de la Comisión Paritaria en 1932 sobre la Unificación de los Seguros sociales.

Nuestra preocupación nos llevó a proponer en 1932 al Patronato del Premio Marvá el tema de «La unificación de los Seguros sociales fuera de España» para el Concurso de 1934. Cuando enviamos a la imprenta este folleto se aproxima la terminación del plazo para la entrega de trabajos. Estos pueden ilustrar de una manera actual este y otros aspectos del estudio del problema.

tización de préstamos; estableció el Subsidio de Paro; procuró la legislación para el Seguro de Accidentes: en la Agricultura, por medio de Mutualidades patronales y de Compañías, y en la Industria, por la Caja Nacional, ya preparada. La Constitución contribuyó a la aceleración del ritmo (1).

El avance decisivo fué producido por la ratificación, en 8 de abril de 1932, del Convenio de 1927 sobre el Seguro de Enfermedad y por la coincidencia de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte. Aquella ratificación obligó a poner en marcha el proyecto de Seguro de Enfermedad iniciado concretamente por este Instituto en 1922. El tema de la Conferencia Internacional en 1932 y 1933, reforzó nuestro afán estudioso del Seguro de Invalidez. Y todo ello produjo el momento propicio para plantear eficazmente el propósito de acelerar la marcha hacia el Seguro integral.

Cuándo se ordenó.

En 10 de mayo de 1932, el Ministro de Trabajo dictó una Orden encargando al Instituto Nacional de Previsión la preparación de un proyecto de Ley de Seguro de Enfermedad, y de un proyecto de Ley de Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, y encomendándole al mismo tiempo el estudio de la Unificación de los Seguros de Invalidez, Vejez, Maternidad, En-

(1) El art. 46 de la Constitución de la República Española dice: «Art. 46. El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes.

La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de Seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez invalidez y muerte...

.....
y la protección a la maternidad

Y el art. 65 dispone que «todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de Ley internacional, se considerarán parte consultiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga.

Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de Ley necesarios para la ejecución de sus preceptos.

No podrá dictarse Ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido.

La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes».

fermedad y Muerte, y la coordinación de éstos con los Seguros de Accidentes del Trabajo.

Para cumplimentar esta Orden, el Consejo de Patronato celebrado el día 24 del mismo mes acordó que la Presidencia del Instituto nombrara las personas que podrían constituir la Ponencia encargada de preparar la Unificación de los Seguros sociales, conforme a las Normas siguientes :

1.^a Una Comisión permanente de la misma, designada también por la Presidencia, cuidará de la organización de los trabajos y de su distribución en Subponencias.

2.^a La Ponencia podrá trabajar en reuniones de Subponencias para el estudio de un tema o preparación de temas similares, o en reuniones regionales cuando lo aconsejen la naturaleza de los trabajos. También actuará excepcionalmente en reuniones plenarias cuando se trate de la aprobación de conclusiones de conjunto.

3.^a La Comisión permanente determinará las informaciones que proceda abrir, de cuya preparación, realización y aprovechamiento, podrá encomendarse a una Subponencia especial.

4.^a Todos los individuos de la Ponencia recibirán un Boletín periódico y las publicaciones en que se recojan los trabajos relacionados con la Ponencia.

5.^a Esta tendrá a su disposición en el Instituto los textos legales y las informaciones estadísticas de todos los países cuya experiencia le sea útil.

Seis días después de estos acuerdos se ponían en práctica estas Normas y se hacían las designaciones para quedar constituida la Ponencia con las Subponencias previstas.

Durante los meses inmediatos, el Instituto cuidó de completar el material de libros y revistas y preparó la publicación de los seis primeros folletos, que seguidamente se fueron editando, para que todos los interesados en esta reforma pudieran estudiar las legislaciones de otros países sobre estas materias (1).

(1) Al final de este folleto va la lista de cuanto va editado al servicio de esta Ponencia.

Fueron, por tanto, los meses de 1932 siguientes a la Orden ministerial, tiempo empleado en la acumulación y selección de materiales y en la iniciación de los trabajos. De éstos se comenzó a dar cuenta en las «Notas Informativas», cuyo primer número corresponde a octubre de aquel mismo año.

Labor de la Ponencia nacional.— De todas las tareas comenzadas, la que dió más pronto fruto fué la que parecía incidental: la coordinación con el Seguro de Accidentes del Trabajo. Puesta en vigor por el texto refundido la Ley de Bases de 8 de octubre de 1932, se implantó rápidamente el nuevo Seguro de Accidentes y se creó en el Instituto la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria. Dentro de lo posible, se cuidó de la coordinación recomendada.

Para el Seguro
de Enfermedad

La Subponencia para el estudio del Seguro de Enfermedad—constituída el día 1.º de diciembre del mismo año—trabajó pronta y activamente. Se constituyeron todas sus Comisiones, que son siete, en el siguiente mes, y Comisiones y Ponencias han celebrado once sesiones, reseñadas en los números 2, 4, 5, 6 y 7 de «Notas Informativas».

He aquí una síntesis de su labor :

Información.

De enero a mayo se documentan las Comisiones. El Instituto recoge la legislación extranjera y la publica, así como los antecedentes de los Seguros de Enfermedad, Vejez, Invalidez y Muerte; y se organizan conferencias a cargo de técnicos extranjeros, dadas por los Sres. Tixier, Stein y René Sand.

A mediados de mayo se reúnen las Comisiones 1.ª (Campo de aplicación y prestaciones económicas) y 2.ª (Prestaciones sanitarias). Celebraron, la 1.ª tres sesiones y la 2.ª dos, en las que aprobaron en principio las bases presentadas por las Ponencias y que están publicadas en el número 4 de las «Notas Informativas».

La Comisión 2.ª acordó formar una Subcomisión para estudiar las prestaciones sanitarias superiores en el medio rural.

Esta Subcomisión se reunió el 30 de junio de 1933 y el 7 de julio del mismo año, y sus acuerdos están recogidos en el número 5 de las «Notas Informativas».

Uno de los trabajos más eficaces de esta Subcomisión fué el de encomendar a un grupo de sus vocales, los Dres. Pittaluga y Bardají y el Asesor social del Instituto, D. Severino Aznar, la redacción de una ponencia sobre tema tan trascendente como es la coordinación entre el régimen de Seguros sociales y la Sanidad pública. Este trabajo está publicado en el número 6 de las «Notas Informativas».

La sanidad pública y los Seguros sociales

La Comisión 2.^a ha realizado la información sobre el régimen de «iguales», enviando el oportuno cuestionario a médicos, a farmacéuticos y a los Secretarios de los Ayuntamientos. Del material recogido se están sacando las lecciones útiles y serán en su día presentadas a las Comisiones que demandaron dichos datos.

A su vez, la Comisión 1.^a acordó realizar una información sobre el salario-tope que ha de marcar la exclusión del Seguro de los trabajadores que excedan de aquél. Se han reunido datos también muy interesantes acerca de esta materia, que se están estudiando para sacar de ellos consecuencias útiles.

Las conferencias de técnicos extranjeros continuaron durante el segundo semestre del año 1933 con las pronunciadas por Henri de Mann y Leo Winter en nuestra Sala Maluquer. Recientemente hemos tenido también ocasión de oír a M. Emile Boyer una muy interesante sobre el Seguro de Enfermedad en Francia.

La labor de la Subponencia se ha concretado, como se ve, a las cuestiones de la competencia de las Comisiones 1.^a y 2.^a, puntos básicos sin cuya dilucidación poco pueden hacer las restantes Comisiones.

No obstante, la Ponencia de la Comisión 4.^a (Entidades aseguradoras, gestión administrativa) ha redactado su primer informe, que ha sido examinado ya por la Comisión de Informes del Instituto.

No ha sido esta sola su actividad. En este tiempo se han editado once publicaciones de información y nueve números de «Notas informativas». Y, además, varios de sus miembros, aunque no como Ponentes, han demostrado la vocación y competencia con que siguen estos estudios, en artículos y

conferencias, de las que son muestra las del Curso dado en el Ateneo de Madrid (1).

Mencionamos este ejemplo para hacer presente que seguimos todas las manifestaciones respecto del Seguro de Enfermedad — aunque no sean favorables ni siquiera comprensivas —, con tal de que tengan algún valor de crítica positiva que, en definitiva, puede significar una colaboración apreciable, aunque sea involuntaria.

Viabilidad de este Seguro.

El Seguro de Enfermedad no tiene grandes dificultades técnicas; las que pudiera tener están vistas y orientadas desde la Conferencia Nacional sobre los Seguros de Enfermedad, Maternidad e Invalidez, celebrada en Barcelona en 1922, fecha desde la cual estamos preocupándonos de esta innovación. Sus dificultades menos superables son las que pueden encontrarse en la organización de los servicios sanitarios, dificultades que no lo serán cuando haya una opinión médica convencida de la función social que puede realizar conjuntamente con los demás elementos interesados y obligados en este Seguro. Por nuestra parte, vamos en este asunto orientados por un afán de armonía — dentro del cumplimiento del deber —, que nos hace mirar con tanta simpatía como confianza las conclusiones de la Ponencia especial de la Comisión 2.^a, suscritas por los Sres. Pittaluga, Bardají y Aznar, sobre coordinación entre el Régimen de Seguros sociales y la Sanidad pública (2).

Mientras esta Subponencia daba todo su fruto, el Instituto no podía olvidar que la segunda de las disposiciones transitorias del Decreto de 22 de marzo de 1929, declarado subsistente por el de 16 de mayo de 1931, dice :

Para la ampliación del Seguro de Maternidad.

*2.^a Al terminar el primer trienio de la aplicación de este Seguro, el Instituto Nacional de Previsión, aprovechando las experiencias recogidas, propondrá al Gobierno un proyecto de ampliación del Seguro de Maternidad, que sea, cuando

(1) Véase «El Seguro Social de Enfermedad y los Médicos Españoles», ciclo de conferencias organizado por la Sección de Ciencias Médicas del Ateneo de Madrid (19 enero a 9 marzo de 1934).

(2) Véase el núm. 6 de «Notas informativas para la Ponencia sobre la Unificación de los Seguros sociales».

menos, aplicable a las trabajadoras autónomas y a las mujeres de los obreros. Si en esa fecha estuviera preparado el Seguro de Enfermedad, en el cual deben llegar a su mayor amplitud las categorías de beneficiarios, se prescindirá de la reforma del Seguro de Maternidad, que quedará englobado en el anterior.»

Este precepto nos impone un deber, que nos preparamos a cumplir. Para ello, se designó una Ponencia de elementos del Instituto y Cajas colaboradoras, que llevó su primer trabajo a la reciente Asamblea de estos organismos, la cual examinó detenidamente este tema: «Ampliación del Seguro de Maternidad para las trabajadoras autónomas y las mujeres de los obreros».

La Asamblea aprobó las Conclusiones, según las cuales continuará siendo obligatorio el Seguro de Maternidad para el grupo actual, obreras y empleadas. Para los dos nuevos grupos, trabajadoras autónomas y mujeres de obreros, será voluntario en este nuevo trienio o hasta que se implante el Seguro de Enfermedad.

Más sumaria, concreta y eficaz ha sido la labor de la Subponencia encargada del estudio del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte. Y es natural. En este Seguro hay dos aspectos muy distantes de los que caracterizan el de Enfermedad. Se trata en aquél de mejorar un régimen ya vigente, utilizando la abundante experiencia que nos ha dado el Retiro Obrero obligatorio. Para el Seguro de Enfermedad sólo tenemos la fragmentaria experiencia del de Maternidad.

Para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte.

Por otra parte, el Seguro de Enfermedad actúa sobre elementos interesados en él o muy inertes o muy poco favorables. Los que lo quieren, callan su deseo; los que no lo comprenden, no callan su hostilidad.

En cambio, el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte no tiene, por ahora, contradictores; no es fácil que por sí mismo los encuentre, porque lo principal de su programa es dar satisfacción a muchas peticiones hechas — en todos los tonos, desde el consejo a la agresión —, para la mejora del Retiro Obrero. Y son masas las que nos piden este avance y nos lo piden a diario. Estos estímulos han contribuido a que todos pongamos

el máximo empeño en preparar esta reforma, convenida internacionalmente hace un año en Ginebra y deseada expresivamente por el Gobierno, primero, por boca del Ministro de Trabajo, Sr. Estadella, al hablar por primera vez en estas Cortes y manifestar el anhelo de que sea pronto una realidad la reforma del Régimen legal del Retiro Obrero obligatorio; y después, por la pluma del Subsecretario de Trabajo, Sr. Sedó, que presentó al Consejo de Trabajo en 12 de febrero último una moción, estudiada detenidamente por el Instituto y por dicho Consejo.

La impulsión de este proyecto.

De la moción del Sr. Sedó hemos podido decir que nos estimula y alienta su orientación y que significa una aportación que el Instituto está utilizando ya, pues la tiene en cuenta en el estudio del nuevo Seguro.

La Orden de 8 de mayo último sobre dicha moción (1) es

(1) Decía así: «Ilmo. Sr.: Deseoso el Gobierno de proseguir la importante obra realizada en España, principalmente en estos últimos años, al desarrollar los preceptos constitucionales en materia social, y siendo motivo de natural preocupación la mejora del Régimen de Retiros obreros, Seguro social cuya importancia no se pone en duda, encomendó a la Subsecretaría de Trabajo y Acción social de este Ministerio el estudio de aquellas propuestas de reforma que se considerasen más urgentes y factibles para que tal institución pudiera dar rendimientos que constituyeran un avance en aspecto tan interesante de la política social.

Realizado dicho estudio, fué sometida a la Comisión permanente del Consejo de Trabajo la sugestión de implantar el Seguro, comprendiendo en él los obreros que reúnan hasta 6.000 pesetas anuales de ingreso, de anticipar la entrada en vigor del Régimen de Seguro, de la posible diferenciación de los tipos de pensión y elevación general de los mismos, de implantar la aportación obrera, estudiando la posibilidad de establecer la autodeterminación del interesado, con escala progresiva de pensiones, según edad, y de analizar las condiciones de posible aportación, por parte del Estado, de la cuota patronal en caso de paro forzoso.

Una Comisión mixta del Consejo de Trabajo y del Instituto Nacional de Previsión emitió dictamen favorable a la toma en consideración de la propuesta formulada, analizando las condiciones en que ésta podría ser desarrollada, teniendo en cuenta el encargo ministerial hecho al Instituto en 10 de mayo de 1932 para el estudio necesario de unificación de los varios Seguros sociales. El dictamen de dicha Comisión mixta fué aprobado por la permanente del Consejo de Trabajo en el sentido de que el estudio realizado sirviera de base para proseguir los trabajos técnicos que el Instituto Nacional de Previsión tiene ya realizados para mejorar el Régimen de Seguro obrero, en relación con los que viene efectuando para la unificación de Seguros sociales, formulando a tal efecto el oportuno proyecto de bases.

Este Ministerio ha tenido a bien resolver de conformidad con el acuerdo de la Comisión permanente del Consejo de Trabajo y que se

una oportuna ratificación del encargo que dos años antes recibió el Instituto en cuanto al Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte. El halagador apremio con que nos reitera tan honroso encargo, coincide con el propósito expreso reiteradamente en nuestro Consejo de Patronato.

Nuestro plan, en cuanto a este Seguro, se va realizando. En una labor de un año la Subponencia ha hecho el estudio base de las 50 conclusiones presentadas sobre el campo de aplicación del Seguro, sobre sus prestaciones, sobre el régimen financiero y recursos, sobre la organización administrativa y sobre la Inspección, Jurisdicción y Sanciones (1).

Está realizándose el trabajo actuarial. Para dar a los actuarios los elementos esenciales, el Instituto Geográfico y Estadístico nos facilita sus datos, y por nuestra parte hemos organizado una amplia y cuidadosa información que pueda suplir en parte la falta de una estadística completa de salarios (2).

Mientras esta delicada labor técnica va avanzando, el Instituto no olvida la labor social. Siguiendo la tradición de contar siempre con los legítimamente interesados, no se limita a haber encargado el estudio de este Seguro a una Subponencia en la que, con los técnicos, trabajan obreros y patronos; ni le basta el tener entregadas las bases fruto de este estudio a la consulta de la Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera, cuyo asesoramiento profesional quedó solicitado en el Pleno

Colaboración social.

Asesoramiento profesional.

remita lo actuado al Instituto Nacional de Previsión para que, en el plazo más breve posible, termine éste los trabajos técnicos que viene efectuando para la reforma de la legislación de Retiro Obrero, teniendo en cuenta la orientación de la propuesta formulada por la Subsecretaría de Trabajo y Acción social de este departamento, relacionándola debidamente con el estudio que oficialmente tiene ya realizado la ponencia encargada del examen de las normas para la unificación de los Seguros sociales, formulándose el proyecto de bases que en su día ha de someterse a examen del Consejo de Trabajo.

Lo que digo a V. I. para su conocimiento y efectos oportunos. Madrid, 8 de mayo de 1934. P. D. *Alfredo Sedó*. Sr. Subsecretario de Trabajo y Acción social».

(1) Véase el folleto núm. 421 sobre el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte.

(2) Véase «Informe del Asesor actuarial sobre la clasificación de los salarios para fijar las cotizaciones patronal y obrera», de 14 de noviembre de 1934.

de diciembre último. Hemos creído, además, que debíamos sacar esta cuestión de las reuniones íntimamente corporativas para plantearlo más abiertamente en cada región. Para ello, invitamos en abril último a los Presidentes de cada uno de los Patronatos de Previsión Social a que preparasen reuniones, en las que el Instituto informaría sobre el nuevo Seguro.

Ese propósito está ya en realización (1), y con él se ha iniciado, no sólo una divulgación, sino una verdadera consulta popular, que irá ampliándose conforme los patronos y los obreros que nos atienden en dichas reuniones vayan realizando su promesa de presentar estas cuestiones en el seno de las organizaciones respectivas.

Toda esta labor es unificadora y se inspira :

Triple inspira-
ción unifica-
dora.

1.º En el afán de que den todo su mejor rendimiento — es decir, el menos costoso y el más eficaz — las ideas, los trabajos, las instalaciones y los servicios que ya tenemos.

2.º En el principio finalista de que, para procurar la obra de justicia que necesitan y merecen los trabajadores — cuya vida sin previsión es una crueldad —, es mejor una realización única que una serie de intentos dispersos.

3.º Es el encargo recibido del Gobierno para que se cumpla la Constitución y para que los Seguros sociales se realicen con la mayor eficacia para el asegurado y la menor molestia para el patrono.

(1) Como Consejero-Delegado he informado ya sobre esta reforma en los Patronatos Sociales de Andalucía Occidental, Andalucía Oriental, Asturias, Castilla la Vieja, Guipúzcoa, León, Santander, Valencia y Valladolid-Palencia.

VI

CÓMO QUEREMOS UNIFICAR

Lo que entendemos por unificación. — Entre nosotros, al hablar de la unificación de los Seguros sociales, no nos referimos al aspecto internacional a que aludimos al comenzar este trabajo. Referimos concretamente el problema al desarrollo metódico de los principios que inspiran los Seguros sociales ya establecidos.

La idea y la frase van aquí enderezadas a lograr simultáneamente la múltiple finalidad de completar los Seguros sociales, logrando que cada uno sea una facilidad para los otros y que todos se apliquen con el **mínimum de gastos en el servicio y con la máxima eficacia y comodidad para los interesados.** Desarrollo orgánico.

En los Seguros sociales, tal como se viven, se desarrollan y se proyectan en España, vemos principios de unidad y motivos de variedad que, armonizados, darán un Seguro integral metódicamente realizable. Tal como nosotros nos planteamos el problema de la unificación, puede partir ésta de basar nuestros Seguros sociales en un solo fin: el de remediar la pérdida total o parcial de la capacidad, ya compensando la pérdida de la retribución, ya procurando devolverle la capacidad de trabajo perdida por motivos de salud, en cuanto ésta pueda ser prevista técnicamente. Esta doctrina acerca del fin la completamos con la doctrina que considera que las aportaciones patronales para estos Seguros son un complemento del salario.

Esta unificación no se ha inspirado nunca entre nosotros en la concepción simplista de llenar todos los fines de Previsión con un solo Seguro. Siempre ha significado una coordinación que deja subsistentes todos los Seguros sociales; permite la consideración de la variedad en los riesgos y en la técnica para cubrirlos; exige solamente unificar todas las operaciones que permiten esta simplificación administrativa sin Unificación sin fusión.

quebranto ni de la base técnica actuarial ni de la justicia en la distribución de las cargas y de los beneficios. Es un caso de racionalización del Seguro.

A la unificación vamos por el sistema de la coordinación, pero no con el enunciado en los antecedentes doctrinales. Este es un esfuerzo obligado por una situación de entidades aseguradoras múltiples y dispersas, que hay que aproximar primero y enlazar después, hasta lograr coordinarlas. Se trata con ese esfuerzo — como ya escribimos en las primeras páginas (1) — de remediar una situación lamentada y, con tal de salir de ella en los países en que esa situación existe, cualquier grado de coordinación parece bastante.

No es ese el caso español. Aquí, la unificación está iniciada con la unidad legislativa, puesto que toda la legislación de Previsión ha sido preparada por el Instituto, cumpliendo encargos de Gobierno. Y, además, no ha habido, en cumplimiento de la Ley, más órgano de los Seguros sociales que el Instituto, con sus órganos especiales previstos (2), y sus Cajas colaboradoras. No surgió el problema de la unificación como un problema de construcción y menos de reconstrucción, que es el caso de otros países; surgió sólo como un problema de encauzamiento de la expansión de los Seguros sociales, cuando se vió que se aceleraba el ritmo de su implantación.

Proceso natural
y funcional.

La unificación en España no puede, por lo tanto, limitarse a una tenue coordinación de órganos — que están unificados por su base —, sino que alcanza a una estrecha coordinación de funciones.

La Ponencia designada en 1932 tiene preocupaciones muy distintas de las que tendría una Comisión que quisiera preparar la unificación en Alemania, en Austria, en Inglaterra y

(1) Página 10.

(2) El art. 8.º de los Estatutos del Instituto dice que «si por disposiciones legislativas posteriores fuesen agregadas al Instituto Nacional de Previsión otras Cajas generales de Seguro popular, se entenderán sometidas a su dirección general, con la obligación de contribuir a los gastos adicionales de la misma, y con separación completa entre sus respectivas funciones, bienes y responsabilidades y los correspondientes a la Caja general de Pensiones».

aun en Francia e Italia. Su cuidado se limita a que cada Seguro de los que las Subponencias estudian, se base en el aprovechamiento de los órganos que ya funcionan y enlace todas las funciones, evitando repeticiones inútiles.

Así, los trabajos de esas Subponencias, al ir estableciendo las bases para los nuevos Seguros, van haciendo labor unificadora. En ese sentido cabe ya aprovecharlos para darnos idea de cómo se realiza y se puede seguir realizando la unificación de los Seguros sociales en España.

Es indispensable, para ello, partir de una base legal. Aunque los avances hayan de ser sucesivos — primero, la ampliación del Seguro de Maternidad; segundo, el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, y tercero, el Seguro de Enfermedad —, cabe pensar concretamente en las bases de todo el conjunto de los Seguros sociales. Esto es lo que he intentado exponer a continuación, principalmente para dar una idea completa de cómo podemos condensar los Seguros sociales en un sistema de unificación por coordinación. Este intento — repetimos lo dicho al prologar este folleto — no tiene pretensiones de labor prelegislativa. Pero puede servir — al plantear concretamente las cuestiones previamente — para encauzar el asesoramiento que a todos pedimos y que puede consistir en comunicarnos ideas, hechos y opiniones sobre cada una de las Bases que a continuación se enumeran y se explanan.

El método legislativo.

BASE 1.^a

ALCANCE DE LA REFORMA

En cumplimiento de los artículos 46 y 65 de la Constitución de la República, y de los Convenios internacionales, se reforman los Seguros sociales vigentes con la ampliación e implantación de los de Vejez, Invalidez, Muerte, Maternidad y Enfermedad, bajo un régimen de unificación.

Pretende la reforma indicada en esta base una múltiple mejora, consistente en ampliar los Seguros vigentes y en establecer otros nuevos.

La más importante — o, al menos, la más viable y la más

Ampliación e innovación.

demandada —, es la ampliación del Régimen legal de Retiro Obrero obligatorio, para convertirlo en Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, conforme a los Convenios votados en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1933 y cuya ratificación por España parece inminente.

La implantación del Seguro de Enfermedad no será el establecimiento de un Seguro totalmente nuevo, puesto que de él tenemos un anticipo en el Seguro de Maternidad.

Estos dos propósitos, enlazados con el de dar cumplimiento a inequívocos preceptos de la Constitución, explican la primera base, que afirma la *unificación legal*.

Esta unificación legal puede realizarse recogiendo en una *Ley de Bases de la Unificación de los Seguros sociales* los principios en que éstos deben fundarse, en armonía con la Ley inicial de 27 de febrero de 1908, añadiendo a ésta las demás afirmaciones legales victoriosamente experimentadas. La vigencia de un texto como esa Ley de Bases daría lugar a considerar como desarrollo de las mismas la ordenación ya dada o todavía por crear para la regulación específica de cada Seguro y para la reglamentación de los servicios comunes a varios Seguros.

Hacia la Ley de Bases.

BASE 2.ª

EN QUÉ CONSISTE LA UNIFICACIÓN

La unificación de los Seguros sociales se realizará :

- 1.º *Siendo única la institución aseguradora.*
- 2.º *Siendo una sola la cuota, aunque en ella estén diferenciadas técnicamente las primas de cada Seguro.*
- 3.º *Siendo, por lo tanto, en cuanto sea posible, uno el acto de afiliación y uno solo el documento o instrumento que acredite el pago de las cuotas.*
- 4.º *Siendo únicos el servicio y utillaje sanitarios para todos los Seguros que lo requieran.*
- 5.º *Siendo única la Inspección del cumplimiento de la Ley.*
- 6.º *Siendo única la Jurisdicción contenciosa; y*
- 7.º *Siendo una, en cada órgano de la entidad aseguradora,*

la revisión anual del balance de todos los Seguros que administra y la quinquenal de las Bases técnicas del Seguro.

Nada hay que hacer para conseguir la unificación, ya lo-grada, en cuanto a las entidades aseguradoras. Afortunada-mente, España, por la legislación iniciada con nuestra Ley fundacional en 1908 y por la actuación de nuestro Fundador, D. José Maluquer, tiene un sistema completo de entidades aseguradoras. El Instituto y sus Cajas colaboradoras alcanzan a todo el territorio nacional, atendiendo a sus peculiaridades regionales y estando habilitadas experimentalmente para todas las ramas del Seguro social. Edificios, instalaciones y personal están en normal rendimiento y propicios a actuaciones más amplias. Una reciente experiencia lo acredita: la implan-tación del nuevo Seguro de Accidentes, realizada en pocos meses y en la cual hubo que crear servicios como los sanitarios que no tenía iniciados el Instituto. Y antes la del Seguro de Maternidad, que creó la obligación de organizar servicios y centros de no pequeña variedad y complicación.

Unidad de enti-dades.

Asegura la unidad de gobierno y de gestión el estar a cargo de un solo órgano eminente (el Instituto Nacional de Previsión, por Ley de 27 de febrero de 1908) el estudio, la preparación y administración de todos los Seguros sociales. Esta unidad no es rígida ni uniformista. Conforme al art. 8.º de nuestros Estatutos (1), caben órganos especializados por la función (2); y por el sistema de Cajas colaboradoras hay órganos adaptados a las particularidades territoriales.

Esta unidad de órganos produce ventajas técnicas administrativas y financieras y es compatible con cualquier delega-

(1) «Si por disposiciones legislativas posteriores fuesen agregadas al Instituto Nacional de Previsión otras Cajas generales de Seguro popular, se entenderán sometidas a su dirección general, con la obligación de contribuir a los gastos adicionales de la misma y con separación completa entre sus respectivas funciones, bienes y responsabilidades y los correspondientes a la Caja general de Pensiones.»

(2) Dentro del Instituto tenemos: la Mutualidad de la Previsión, tipo de Seguro de rentas para clases medias; la Caja Nacional de Paro, y la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo para Seguro de pensiones en los casos de invalidez permanente y muerte.

ción de funciones a entidades libres que algunos de los Seguros pueden aconsejar.

Unificación administrativa.

El enlace de los Seguros sociales los fortalece. El Seguro de Vejez y el de Invalidez se completan, y lo mismo entre sí el de Invalidez y el de Enfermedad; el de Maternidad conservará todas las ventajas y perderá todas sus dificultades al quedar englobado en el de Enfermedad. La gran dificultad del Seguro de beneficios a largo plazo desaparece cuando no puede ser desligado del Seguro de beneficios inmediatos, más sugestivo y de atracción más fuerte.

Las operaciones administrativas se simplifican y abaratan, se disminuyen los gastos generales y se evita la duplicidad de servicios.

Unificación financiera.

El problema financiero de las inversiones se realiza mejor por órganos concentrados y especializados.

No hay más que pensar en lo que así puede ser la instalación, el gobierno, la administración y la inspección de los Seguros sociales, y lo que éstos serían si para cada uno hubiera edificios, órganos y procedimientos separados.

El inclinarse hacia esto último sería, por de pronto, despreciar la experiencia de países que envidian a los que estamos a tiempo de evitar sus errores. Sería, además, no atender a la triunfante experiencia de la modesta unificación lograda al encajar el Seguro de Maternidad en el Retiro Obrero obligatorio y desconocer uno de los problemas que es preciso resolver: el del fortalecimiento económico de algunos de los órganos territoriales de nuestra Previsión, las Cajas colaboradoras, las cuales pueden quedar definitivamente adaptadas y robustecidas al revisar nuestra organización para acomodarla a las nuevas funciones, si la mejora y creación de Seguros se hace con el método de la unificación.

Afiliación y cotización.

También tenemos experimentada la unidad en la afiliación y en los pagos, procurada al establecer el Seguro de Maternidad. El patrono despacha la documentación de una sola vez y cumple su obligación con una sola entrega. Claro que no se puede hablar de cuota única; pero la cuota de cada Seguro —atendido su riesgo— no es más que una de las partidas de la única cuenta, por decirlo así, que tiene que pagar cada patrono.

Como se ve, el problema de la unificación, en cuanto al procedimiento, no lo es ya entre nosotros. Como proclaman la lógica y el uso, el patrono tiene obligación de afiliarse; la autonomía de las Cajas colaboradoras permite que esto pueda practicarse por varios procedimientos, además del de patrón. Nuestra aspiración es que el patrono sólo tenga que hacer para cada asalariado una declaración que contenga los datos precisos para cada uno de los Seguros. Por ejemplo: al llegar el Seguro de Enfermedad y el de Muerte, a los datos que correspondan estrictamente al asegurado habrá que añadir los que afecten a la familia. Análogas ventajas podrán obtenerse en el Seguro facultativo, si se implanta.

Por lo que respecta a la cotización, dentro de la unidad pueden imponerse variantes. Ya existe en el Seguro de Maternidad la cuota trimestral. En los estudios de reforma de los vigentes y de implantación de nuevos Seguros, se plantea la cuestión de si la cuota ha de ser única o variable, según el salario; pero se cuidará de conservar la facilidad de que sea único el recibo, una misma la oficina recaudatoria y, hasta el límite de lo posible, uno mismo el acto con el cual el patrono pueda cumplir sus obligaciones con múltiples Seguros.

Todo el que haya observado la vida de los Seguros sociales en los países que la tienen intensa, habrá lamentado el exceso de servicios e instituciones sanitarias; exceso debido a que tienen servicios sanitarios, por un lado, las Cajas de Seguro de Pensiones (para la invalidez) y, por otro, las Cajas de Seguro de Enfermedad. Ese lujo — en el sentido de gasto superfluo y, en parte, inútil —, cuando esa duplicidad es gravosa, explica el que esos servicios separados no tengan todo el desarrollo deseable. El mal se agrava cuando no hay coordinación entre los Centros sanitarios de los órganos centrales del Seguro y los organizados por la Sanidad Pública, del Estado, Provincia y Municipio y por las entidades libres aseguradoras, coordinación que hay que procurar.

No sólo en los Seguros sociales, en todos los servicios públicos sanitarios — sean oficiales o sociales —, se lamenta hoy la multiplicación inútil de establecimientos y servicios que vienen a repetir lo que ya existe y donde ya funciona; se de-

sea, y aun se reclama, que se imponga una coordinación que evite estas inutilidades para poder atender a otros servicios útiles que faltan.

Difícil es que esta coordinación se logre en lo oficial; pero en lo social es mucho más difícil. Donde es viable es en los Seguros sociales. Y, sobre todo, en España, donde la unificación tiene ya la firme base de una situación coordinada.

Unificación ins-
pectora.

Lograda está también la unidad de la inspección, con tanta ventaja para la eficacia de la Ley como para la comodidad del patrono, como para la economía del servicio. Una sola Inspección vela por el cumplimiento de la Ley en el Retiro Obrero, en el Seguro de Maternidad y en el Seguro de Accidentes. No hay más que aprovechar este órgano con la intensificación que necesite.

La organización, la gestión y la administración de los Seguros sociales están muy matizadas de variedad. No puede verse ésta igualmente en la Inspección, que en principio es única para todo el territorio, por ser casi directa delegación del Estado, y es única para los diversos Seguros sociales, como garantía para todos los interesados.

Unificación ju-
risdiccional.

Lo mismo puede decirse del servicio de lo contencioso. Las mismas Comisiones revisoras paritarias regionales y la misma Comisión Revisora Superior que hoy entienden en los recursos del Seguro de Vejez, del de Maternidad y del de Accidentes, podrán entender, sin más que intensificar, si es preciso, sus Secretarías, en el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte y en el de Enfermedad.

Resumen de
efectos.

En resumen: aunque se vayan aumentando los Seguros sociales, gracias a su unificación se puede lograr :

I. Que la afiliación sea única y la misma, fuera de añadir los detalles precisos al padrón.

II. Que la cotización sea única, es decir, con un solo pago periódico y un solo boletín o recibo, en el cual se podría detallar la parte de prima que se dedica a cada Seguro.

III. Que el patrono, como el obrero, sólo tenga que entenderse en la mayor parte de los Seguros, y en muchos casos para todos, con una entidad aseguradora : la Caja o sucursal

de la Caja de su territorio, y con una sola Inspección, y que para todas las reclamaciones siga teniendo cada territorio su Patronato de Previsión Social, del cual podrá recurrir, cuando sea procedente, ante la Comisión Revisora Superior, que radica en el Instituto Nacional de Previsión.

BASE 3.ª

BENEFICIARIOS

1.º *Por regla general serán beneficiarios de estos Seguros todos los trabajadores asalariados o independientes que se inscriban o afilien desde el fin de la edad legal de escolaridad a los sesenta y cinco años y cuyas retribuciones anuales no excedan de 6.000 pesetas, sin distinción de estado civil, sexo o nacionalidad.*

En todos se exigirá la habitualidad en el trabajo.

2.º *Se considerará como salario todo lo considerado como tal en la Ley de Contrato de trabajo. Respecto de los trabajadores independientes, los ingresos equivalentes a dichos salarios.*

3.º *Serán considerados como trabajadores independientes, a los efectos de estas Bases, todos los que, por cuenta propia, ejecuten habitualmente un trabajo de carácter industrial, mercantil o agrícola.*

4.º *Para cada Seguro podrán reconocerse las excepciones, en más o en menos, que se hallen establecidas en la legislación vigente y las que en términos genéricos se determinen en el Reglamento general.*

5.º *Para la exclusión fundada en la no habitualidad de trabajo, habrá que oír al Patronato de Previsión social del territorio.*

No hemos de razonar en este trabajo ésta ni las demás Bases, en cuanto significan el aprovechamiento de lo estudiado desde hace años por el Instituto, reiteradamente publicado y, sobre todo, últimamente expuesto, en razonamientos concre-

tos, por la Ponencia dedicada al estudio de la Unificación de Seguros sociales en España (1).

Lo único que tenemos que examinar aquí es cómo con cada una de estas bases se organiza dicha unificación.

Masa asegurable

En este sentido, la base 3.^a es de las menos discutibles. Es fácil pensar en reunir la masa de todos los beneficiarios posibles para hacer sencillo, barato y eficaz el Seguro; y no es difícil comprender que no hay motivos visibles para separar en grupos a los que han de recibir los mismos beneficios, y más si partimos del supuesto de que lo van a recibir en general por conducto de una sola entidad aseguradora: la de su territorio.

Esta unificación recogerá a todos los asegurados, sin olvidar sus diversidades. Dentro de la comunidad de masa asegurable — la de todos los trabajadores en el concepto más amplio — está la diversidad fundada en el límite de la remuneración del trabajo. Esta diversificación radica en el principio, aplicado fielmente en España, de reservar los Seguros sociales para los económicamente débiles. De aquí el admitir sólo en los Seguros sociales obligatorios a los asalariados que reciben retribuciones limitadas y dejar los voluntarios para los trabajadores independientes de ingresos limitados y para los asalariados que ven más copiosamente retribuido su trabajo.

Aún hay otros motivos de diversidad dentro de la masa asegurable: la permanencia o eventualidad de la ocupación, el período de la vida profesional (por ejemplo, el de aprendizaje) y otras modalidades profesionales, como los trabajos de mar, de minas, etc.; pero esas diversidades o variedades pueden ser tratadas sin romper *la comunidad (unificada) de la masa de beneficiarios*.

(1) Véase especialmente *Situación de los estudios para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte*, editado en febrero de 1934 y *El Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte; labor de la Subponencia y Conclusiones*, de mayo de 1934.

BASE 4.^a

PRESTACIONES

Estas prestaciones serán :

1.º Seguro de Vejez. — *Una pensión vitalicia no inferior a 360 pesetas, a la cual tendrán derecho todos los asegurados que hayan cumplido sesenta y cinco años y que tengan en su favor un mínimo de 500 cotizaciones semanales. El Reglamento fijará la cuantía de la pensión según los casos y las condiciones que habrán de reunir los asegurados para poder adelantar la fecha de comienzo de la pensión y la reducción que en tales casos sufrirá ésta.*

Al asegurado que llegue a los sesenta y cinco años sin alcanzar la cifra de 500 cotizaciones semanales, se le devolverá el importe de éstas al cumplir aquella edad.

Los trabajadores agrícolas que tengan en su favor 600 cotizaciones semanales al menos, podrán solicitar, y serles concedido, el valor actual de una parte de su pensión destinada a la adquisición de tierra para su cultivo directo, siempre que el resto de la pensión futura no sea inferior a 360 pesetas anuales y que satisfaga todas las demás condiciones que fije el Reglamento.

2.º Seguro de Invalidez. — *Una pensión no inferior a 360 pesetas anuales, a la cual tendrán derecho los asegurados inválidos que tengan en su favor un mínimo de 250 cotizaciones semanales. A estos efectos será considerado inválido el asegurado que por causa no imputable a él, ni derivada de un accidente del trabajo, tenga reducida su capacidad de trabajo en forma tal que no le sea posible tener un salario superior al tercio del que, con la misma formación y en el mismo lugar, puede obtener un trabajador en condiciones normales de salud. El Reglamento fijará la cuantía de la pensión y la manera de acreditar la invalidez.*

Al asegurado que fuese declarado inválido sin alcanzar la cifra de 250 cotizaciones semanales a su favor, le será devuelto el importe de las mismas.

Los asegurados que tengan una invalidez presunta o temporal tendrán derecho a la asistencia conveniente para evitar o reducir la invalidez definitiva, y en tanto que ésta no sea declarada, a un subsidio semanal, cuya cuantía, proporcionada a su salario, será fijada por el Reglamento. El asegurado que no se sometiese a los preceptos de esta asistencia perderá todo derecho a las prestaciones del Seguro.

La invalidez será siempre revisable, y en los casos favorables deberá someterse a la readaptación que pueda evitar las consecuencias de su invalidez.

3.º Seguro de Muerte. — a) *Una pensión vitalicia no inferior al 40 por 100 de la pensión base del causante a la viuda del asegurado o pensionista que sea inválida o tenga más de sesenta años, o tenga a su cargo hijos o nietos menores de dieciséis años o incapacitados.*

b) *Una pensión no inferior al 40 por 100 de la pensión base del causante a los hijos o nietos del asegurado o pensionista fallecido, siempre que sean huérfanos, hayan vivido a costa del causante hasta la muerte de éste y sean menores de dieciséis años o incapacitados y no tengan otros ingresos iguales o mayores que la pensión ni estén asilados o asistidos por algún establecimiento benéfico. La pensión será vitalicia para los incapacitados y hasta cumplir los dieciséis años para todos los demás.*

c) *Una pensión vitalicia no inferior al 25 por 100 de la pensión base del causante a los ascendientes directos de éste, cuando no hubiera dejado mujer ni hijos y siempre que vivieran a su costa y sean mayores de sesenta y cinco años o inválidos, sin derecho a pensión y sin otros ingresos fijos equivalentes.*

d) *Una indemnización por gastos funerarios, no superior a 250 pesetas, a los familiares del asegurado o pensionista fallecido, siempre que por otro seguro social no tengan derecho a una indemnización análoga.*

La cuantía de las pensiones a que se refieren los apartados a), b) y c), así como la indemnización del apartado d), será fijada en el Reglamento.

4.º Seguro de Maternidad.—a) *La asistencia facultativa.*

b) *Un subsidio como indemnización de paro, no inferior al 50 por 100 del salario durante un periodo de 6 a 12 semanas.*

c) *Un premio de lactancia, al cual tendrán derecho las madres que críen a sus hijos.*

La cuantía de la indemnización por descanso y la de premios de lactancia serán fijadas por el Reglamento.

5.º Seguro de Enfermedad. — a) *La asistencia facultativa al trabajador y a su familia durante un plazo máximo de 26 semanas cada año.*

b) *Una indemnización de paro no menor del 50 por 100 del salario que últimamente percibía el trabajador, el cual será abonable durante 26 semanas como máximo cada año y a partir, en cada caso, del tercer día de enfermedad.*

La cuantía de la indemnización de paro será fijada en el Reglamento.

Todos los Seguros sociales suponen como prestación básica una compensación de la retribución del trabajo perdida o mermada por la llegada del riesgo asegurado. Pero es muy varia la realización de estas prestaciones, que pueden ser en metálico o en servicios y que no sólo alcanzan al trabajador, sino que también pueden alcanzar a su familia. Estos motivos de variedad, que impiden la homogeneización que exigiría el Seguro único, caben — armónicamente enlazados — en el Seguro integral.

Evitar duplicidad.

En esta base se ve que la unificación es clara y factible.

Enlace de servicios.

Dadas todas las prestaciones por unas mismas entidades, fácil es la coordinación, que evita radicalmente la duplicidad de beneficios y enlaza casi automáticamente las prestaciones que tienen que completarse o sustituirse.

BASE 5.ª

APORTACIONES

Contribuirán a estos Seguros sociales :

1.º *El patrono, con la cuota correspondiente al salario-base del obrero, según la categoría del salario efectivo de éste.*

La clasificación de salarios y la fijación del salario básico de cada clase y de la cuantía de la cuota correspondiente se harán en el Reglamento y podrán ser modificadas después de cada revisión actuarial.

La prima en el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte será completamente independiente de la edad, del sexo y de la profesión del asegurado.

2.º El trabajador que tenga patrono, con una cuota, que éste le descontará del salario, igual a la cuota patronal.

Si no tiene patrono, con una cuota igual a la suma de la patronal y la obrera en el caso de los asalariados.

3.º El Estado :

a) En el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte: con el coste de un suplemento de pensión anual de 120 pesetas a cada asegurado pensionista, y con el coste de un suplemento de 100 pesetas al grupo de supervivientes con derecho a pensión;

b) En el de Maternidad, con las aportaciones vigentes;

c) En el de Enfermedad, con la cooperación de los servicios de la Sanidad pública,

d) Y en todos estos Seguros, cubriendo los gastos de Inspección, Jurisdicción y Control, y asegurando la eficacia de las exenciones y franquicias previstas en la legislación vigente.

Está razonada en otros estudios (1) esta Base, en cuanto constituye una de las características del sistema español de Seguros sociales: la de ir empalmando los Seguros de modo que sólo supongan, para los que los sostienen, un problema de cantidad en la aportación; pero sin la complicación de atenderlo por separado como una obligación que exige, no sólo más dinero, sino un nuevo gasto de tiempo y de atención.

La unificación en las declaraciones y en los pagos no supone la fusión en un solo Seguro y en una sola cuota.

Ni por lo que nos dice la ciencia ni por lo que nos enseña la realidad española, se admite entre nosotros la identidad de

(1) Véase, además del folleto de mayo último sobre el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, el Informe del Asesor actuarial al Pleno de la Comisión Paritaria Nacional en este año.

riesgo en todos los Seguros sociales, aun partiendo de la unidad del fin social que éstos persiguen.

Dentro de esa unidad del fin social, nuestros Seguros sociales se diversifican según la diversidad de los riesgos, de cuya previsión técnica depende la viabilidad de cada Seguro. Así, para atender a la pérdida del salario por enfermedad o trastorno equivalente, se implantará el Seguro de Enfermedad, del cual es parcial anticipo el de Maternidad, ya vigente. Para compensar la misma pérdida por accidente del trabajo, está, además, el Seguro especial de este riesgo profesional. Para compensar la pérdida del salario por invalidez senil o prematura, se prepara la transformación del Régimen legal de Retiro Obrero obligatorio en Seguro de Vejez e Invalidez. Y como iniciación y extensión del Seguro familiar, se piensa en las cargas de familia dentro de cada Seguro y en el llamado Seguro de Muerte.

El mismo Cohen reconoce que hay una opinión, que él no acepta, pero que recoge como muy general y que está sintetizada en la siguiente afirmación del Dr. Von Raufman: «La organización de los distintos sistemas de Seguro de Enfermedad, Accidentes e Invalidez, se explica, no por accidentes de la evolución histórica, sino más bien por consideraciones técnicas racionales de orden actuarial y administrativo».

La variedad de los riesgos exige tratarlos técnicamente, no sólo con distintos módulos, sino con diferentes sistemas. No sólo varía el tipo de primas, sino el aprovechamiento de éstas, logrado unas veces por capitalización, otras por el sistema de reparto, y otras por combinaciones de ambos sistemas.

BASE 6.^a

EL CONTROL

Las operaciones del Instituto Nacional de Previsión como órgano delegado para la preparación y realización de los Seguros sociales, serán objeto de un triple control administrativo, financiero y actuarial.

El control administrativo será realizado por el Presidente

del Instituto Nacional de Previsión, quien podrá delegar para el control de las Cajas colaboradoras en sus Presidentes respectivos o en Jefes de servicios del Instituto.

El control financiero se realizará mediante la revisión anual de los Balances del Instituto y sus Cajas colaboradoras.

El control actuarial será realizado por el Instituto Nacional cada cinco años.

El Reglamento fijará la forma de realización de cada control.

Patente es que con órganos únicos y unificación administrativa no cabe fragmentar los órganos y las funciones del control.

El control resulta automáticamente unificado, para que la autonomía quede compensada con el debido enlace con el Estado, si se acepta la Base de la Subponencia, ampliada con los acuerdos de nuestra última Asamblea.

Según esto, tendremos :

Control administrativo.

1. Un control administrativo, que se encamina fundamentalmente a velar o comprobar que la entidad aseguradora cumple todas las normas que, respecto a su conducta, son necesarias. Este control lo realizará el Presidente del Instituto Nacional de Previsión sobre las Cajas colaboradoras, mediante los respectivos Presidentes de las mismas, que serán sus delegados natos. Excepcionalmente, el control podrá ser ejercido por el Presidente del Instituto personalmente o mediante los Jefes de servicios del mismo.

Financiero.

2. Un control financiero para la comprobación de la aplicación de los Fondos, que se ejerce por las Comisiones revisoras de los balances (1).

Actuarial.

3. Un control actuarial, para saber si las reservas constituidas corresponden a las cargas y obligaciones asignadas. Hoy la ejercen los técnicos de esas mismas Comisiones. Pero esto debía ser función de Comisiones compuestas exclusivamente de técnicos y que realizaran esa misión en plazos más

(1) Véase *Normas e Instrucciones para los Balances técnicos anuales*.—Madrid, 1934.

espaciados, por ejemplo, cada cinco años, para poder dictaminar sobre los tipos de cuotas y hacer la revisión de tarifas.

Los tres tipos de control pueden ser realizados por los organismos ya experimentados, y verificarán su misión mucho más fácilmente al fijar su atención sobre órganos unificados y sobre funciones agrupadas.

BASE 7.^a

INSPECCIÓN

La inspección del cumplimiento del Régimen legal de Seguros sociales por patronos y trabajadores y por todas las demás entidades obligadas es una función pública, dotada por el Estado y organizada por la Entidad aseguradora que responde del servicio.

Razonada queda en la base 2.^a la conveniente unificación de este servicio. Lo que encierra esta base 7.^a es la reafirmación de su naturaleza y la previsión de los medios que la han de dar vida, tal como se exponen en las Bases 40 y 41 de la Subponencia para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, y tal como se razonan en los respectivos comentarios.

BASE 8.^a

JURISDICCIÓN

La Jurisdicción contenciosa de Previsión, dotada por el Estado, se realizará conforme a la legislación vigente.

La unificación está razonada ya en la base 2.^a Aquí se confirma al suponer, fundadamente, que ampliados los Seguros sociales, pueden seguir teniendo la misma jurisdicción actual, sin más modificación que la cuantitativa, es decir, con sólo intensificar la función de los órganos acreditados por la experiencia. Se desarrolla este principio en las razones y normas expuestas en las bases 42 a 46 de la Subponencia para

el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte y en los comentarios que las ilustran.

BASE 9.^a

IMPLANTACIÓN Y TRANSICIÓN

1.^o *La implantación del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, como reforma del Régimen legal de Retiro Obrero obligatorio, comenzará a los seis meses de aprobado su Reglamento, afectándose al nuevo Seguro los fondos de Retiro Obrero obligatorio y los recursos provenientes del recargo de Derechos reales y de las multas por infracciones sociales.*

2.^o *La implantación del Seguro de Enfermedad comenzará cuando el Instituto Nacional de Previsión tenga prevenidos los servicios sanitarios y hayan aprobado los organismos directivos de Trabajo y de Sanidad las Normas de coordinación de los servicios sanitarios del Seguro con la Sanidad pública.*

3.^o *Mientras no se establezca el Seguro de Enfermedad, disfrutarán de la asistencia mínima del de Maternidad las mujeres de todos los trabajadores cotizantes en los Seguros sociales.*

Este número tercero puede no tener oportunidad si se anticipa la ampliación del Seguro de Maternidad.

En esta base se recoge concretamente el método de coordinación por el cual se realiza en España la unificación de los Seguros sociales. No tenemos que enlazar instituciones separadas y servicios dispersos. Sólo tenemos que ir dando más extensión e intensidad a un organismo que funciona desde hace más de un cuarto de siglo y que ha tenido desde el principio visión clara de su misión y vocación y potencia para realizarla.

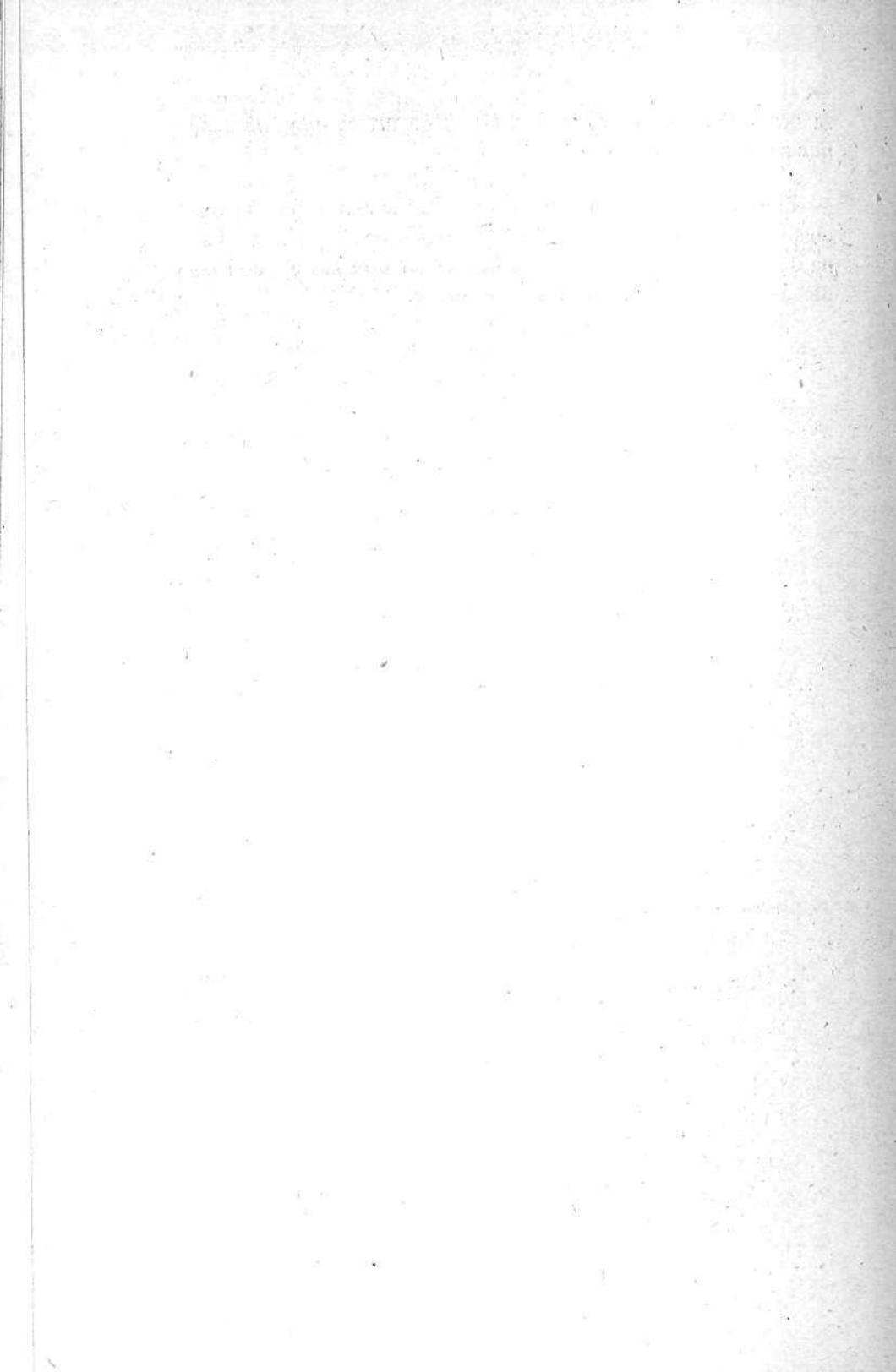
BASE 10.^a

AUTORIZACIÓN

El ministro de Trabajo y Previsión queda autorizado para el articulado de estas Bases, oyendo al Consejo de Trabajo y al

Instituto Nacional de Previsión. De dicho articulado habrá de dar cuenta a las Cortes.

Es el método acreditado. La Ley de Bases es función exclusiva — y la más adecuada — de las Cortes. Pero a éstas se ha de dar cuenta del articulado que desarrolle la Ley, con las demás garantías que esta Base establece.



ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN.....	3
I. — Aspecto internacional del problema	
Dos motivos de internacionalización.....	5
Acción doctrinal y acción política.....	5
La unificación practicada.....	6
La actitud del B. I. T.	6
II. — Antecedentes doctrinales	
Las dos corrientes de más interés.....	7
El Seguro único	7
La fusión de riesgos.....	7
Exceso de optimismo.....	8
Infecundidad.....	8
Los Seguros coordinados	9
Mecanicismo.....	9
III. — La doctrina y la realidad	
Exceso de variedad	10
Variedad disgregadora.....	10
Disgregación funcional.....	10
Disgregación profesional.....	10
Disgregación territorial.....	11
El Seguro corporativo.....	11
Cómo pudo ser lo que no debió ser.....	11
Lección aprovechada.....	11
IV. — La unificación por coordinación	
Valor práctico de la coordinación.....	13
En lo legal.....	13
En lo técnico.....	14
En lo social.....	15
En lo administrativo.....	16
En lo sanitario.....	16
En lo inspectivo.....	17

En lo jurisdiccional.....	17
En el control.....	17
Una novedad en el control.....	18

V. — El problema de la unificación en España

Aspiración reiterada.....	19
Cuándo se hizo posible.....	19
Cuándo se ordenó.....	20
Labor de la Ponencia nacional.....	22
Para el Seguro de Enfermedad.....	22
Información.....	22
La Sanidad pública y los Seguros sociales.....	23
Viabilidad de este Seguro.....	24
Para la ampliación del Seguro de Maternidad.....	24
Para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte.....	25
La impulsión de este proyecto.....	26
Colaboración social.....	27
Asesoramiento profesional.....	27
Triple inspiración unificadora.....	28

VI. — Cómo queremos unificar

Lo que entendemos por unificación.....	29
Desarrollo orgánico.....	29
Unificación sin fusión.....	29
Proceso natural y funcional.....	30
El método legislativo.....	31
BASE 1.^a — Alcance de la reforma.....	31
Ampliación e innovación.....	31
Hacia la Ley de Bases.....	32
BASE 2.^a — En qué consiste la unificación.....	32
Unidad de entidades.....	33
Unificación administrativa.....	34
Unificación financiera.....	34
Afilación y cotización.....	34
Procedimiento.....	35
Instalaciones.....	35
Unificación sanitaria.....	35
Unificación inspectora.....	36
Unificación jurisdiccional.....	36
Resumen de efectos.....	36
BASE 3.^a — Beneficiarios.....	37
Masa asegurable.....	38
BASE 4.^a — Prestaciones.....	39
1. ^o — Seguro de Vejez.....	39

	<u>Páginas</u>
2.º — <i>Seguro de Invalidez</i>	39
3.º — <i>Seguro de Muerte</i>	40
4.º — <i>Seguro de Maternidad</i>	41
5.º — <i>Seguro de Enfermedad</i>	41
Evitar duplicidad.....	41
Enlace de servicios.....	41
BASE 5. ^a — <i>Aportaciones</i>	41
BASE 6. ^a — <i>El control</i>	43
Control administrativo.....	44
Financiero.....	44
Actuarial.....	44
BASE 7. ^a — <i>Inspección</i>	45
BASE 8. ^a — <i>Jurisdicción</i>	45
BASE 9. ^a — <i>Implantación y transición</i>	46
BASE 10. ^a — <i>Autorización</i>	46