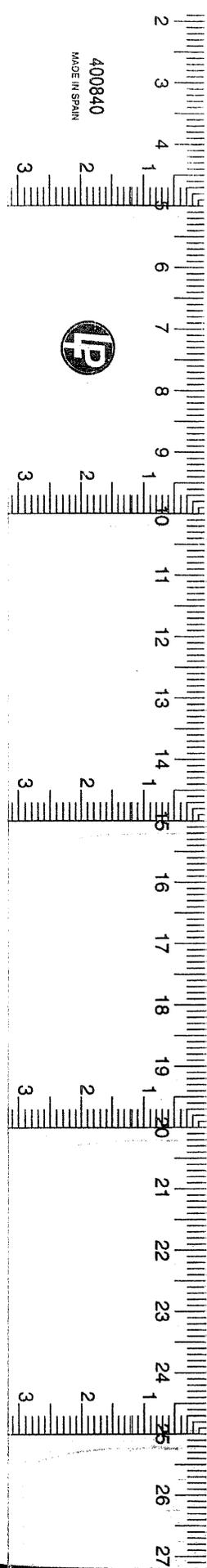


DISCURSO  
LEÍDO EN LA  
**Universidad de Granada**  
EN LA SOLEMNE APERTURA  
DEL  
**Curso Académico de 1923 a 1924**



DISCURSO

LEÍDO EN LA

Universidad de Granada.

EN LA SOLEMNE APERTURA

DEL

Curso Académico de 1923 a 1924

H. 31033

UNIVERSIDAD DE GRANADA

# DISCURSO

LEÍDO EN LA

Solemne apertura del Curso Académico

DE 1923 A 1924

POR EL

Dr. D. Gabriel Bonilla Marín

Catedrático de la Facultad de Derecho

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA	
GRANADA	
N.º Documento	244202
N.º Copia	244204



GRANADA  
LIBRERÍA GUEVARA  
1923

La Política de previsión y los Seguros sociales



*Señores:*

**A**LTO honor es para mí el llevar la voz de la Universidad en este acto. Pero esta satisfacción, desgraciadamente, se halla neutralizada por la íntima convicción de que mi labor no está a la altura de lo que las circunstancias demandan y mi amor a esta Casa desea.

Queriendo ocupar vuestra atención con algún problema que, siendo asequible a todos, ofrezca un interés común y de actualidad, he rehuído el desarrollar temas que exijan para su comprensión una especial preparación jurídica.

Hubiese deseado tomar por tesis los problemas universitarios, y muy especialmente el de la autonomía, pero os he de hacer una confesión. Mi cariño a la Universidad y entusiasmo por su autonomía, después que ésta fué muerta alevosa y airadamente por un Decreto ministerial, me hace sentir gran dolor y pesadumbre cada vez que pienso y medito en el daño que se está realizando a la enseñanza y cultura Patria al impedir el natural desenvolvimiento de esta Institución. Mientras el sedante del tiempo u otras nuevas orientaciones de los Poderes públicos no alteren mis sentimientos, el escribir sobre el vital problema de la Universidad me tiene que causar la misma sensación que me produciría el redactar un trabajo necrológico por la muerte de un ser querido.

Pero antes de pasar más adelante quiero dedicar un recuerdo a profesores que fueron de esta Casa y en la cual su memoria siempre perdurará.

Ha debido desear Dios aumentar con un Santo los del Cielo y ha llamado a Manjón. No es posible ensalzarlo, pues no hay palabras que den a conocer su gran bondad y excelsa virtud. Su vida recuerda la de San José de Calasanz. Igualmente que éste, es español; primero Doctor en Derecho y después en Teología; funda Escuelas para niños pobres, comenzando por el barrio más indigente de Granada, de la misma forma que Calasanz empezó su labor pedagógica en Roma por el Transtiber; también oyó resonar en su corazón aquellas palabras del Espíritu Santo: *A tí se ha encomendado el pobre, y tú serás la ayuda del huérfano*; su modestia le lleva, como al Santo aragonés, a declinar honores y dignidades; renuncia a los bienes materiales para favorecer a los pobres; y la muerte parece en su rostro un sueño, que es contemplado por multitud de concurrentes que acuden a tributar a su memoria la veneración que merece.

Otro profesor modelo, lleno de ciencia y virtud, hemos perdido en el pasado curso: D. Eloy Señán, Rector de la Universidad, cuya bondad y afable carácter le hizo ser tan querido en vida como sentido en muerte.

Y después de estas palabras en memoria de maestros que tanto quise y nunca olvidaré, paso a exponer la materia de mi modesta disertación:

## LA POLÍTICA DE PREVISIÓN

### Y LOS SEGUROS SOCIALES

\*  
\* \*

La palabra política significaba hace algún tiempo única y exclusivamente la política exterior. Posteriormente, con ella se comprendían solamente cuestiones de orden interior, ligadas a la constitución y administración del Estado. Desde la segunda mitad del siglo XIX la política se dirige, cada vez con mayor intensidad, a los problemas sociales, habiendo ello creado la llamada Política Social.

Entiéndese por Política Social la intervención o actuación consciente en la situación económica y relaciones recíprocas de las clases sociales existentes en una economía política (Gehrig); y más concretamente, la dirección, fomento y armonización de las aspiraciones de las distintas clases sociales, por medio del Estado (Hertling).

Según estos conceptos, la Política Social se refiere a las clases sociales, que son, según Schmoller, aquellos grandes grupos de una sociedad fundados en la división del trabajo, formados no por razón de parentesco, sexo, religión, comunidad nacional o convivencia local, sino por semejanza en cualidades, condiciones de vida, profesión y trabajo de los agrupados, identidad de posición económica o rango social que hace surgir una conciencia del interés común que afecta a todo el grupo.

Cuando se habla de política social, siempre se piensa en la situación, necesidades o exigencias de las clases obreras, porque en nuestro tiempo la cuestión social es la cuestión obrera, o sea, como dice Zwiedineck-Südenhorst, el fomento material y ético-espiritual de la clase obrera para mantener y conservar el progreso social en el sentido y dirección de una mayor y creciente cultura y civilización.

Son sujetos de la política social: el Estado, que tiene un papel preponderante, y junto con él otras instituciones de derecho público; las organizaciones de los individuos pertenecientes a determinados grupos o clases sociales; los partidos políticos, y las asociaciones fundadas con fines sociales. También pueden ser sujeto de la política social las grandes personalidades, pero nunca objeto, pues la política social se

ocupa de las grandes colectividades, y por ello se distingue de la caridad, que se dirige al individuo.

El objeto de la Política social es las clases sociales. Este objeto está condicionado históricamente, varía con el tiempo y se dirige preponderantemente a esta o a aquella clase social.

Los motivos de la política social, como los motivos de toda política, son de naturaleza diversa y heterogénea. Es motivo para el Estado, como poder político, el principio de conservación, inherente a todo organismo, que le fuerza y obliga a intervenir en las relaciones de las clases sociales, regulándolas y actuando sobre ellas. En ningún tiempo ha renunciado el Estado completamente a esta intervención, y a los períodos de relativa inhibición han seguido siempre otros de gran actividad. El principio de conservación del Estado exige que la actividad del mismo se muestre como previsor y protectora de las clases débiles, reparando los daños de la actividad social, completamente entregada a sus propios impulsos.

El Estado necesita del concurso de los ciudadanos, principalmente cuando está establecido el principio del servicio militar, y en general si quiere mantener su peculiar constitución y libertad propia. Dado que el Estado necesita de las clases más débiles, que son las que forman la mayoría, debe evitar la degeneración física de estas clases, ya que ello significaría la ruina del Estado mismo.

También el principio de conservación de la forma de gobierno obliga a una intervención en las relaciones de las clases sociales, pues un antagonismo, una lucha entre ellas, puede conducir, en plazo más o menos largo, a conmociones de carácter político, a crisis de gobierno, a rebeldías y revoluciones.

El principio del libre juego de las fuerzas sociales, de las compensaciones naturales, puede *sub specie eternitatis* ser cierto, pero prácticamente no tiene más valor que la aplicación arbitraria del principio de causalidad. La política de un Estado no puede fundamentarse en estos equívocos, porque la política no puede moverse en el vacío, sino sobre la base de hechos históricos dados y con relación a fines concretos.

La política del *laissez faire* es imposible en los tiempos modernos, dado que existe una clara conciencia de las aspiraciones, sentimientos y fines de cada grupo social y por tanto *justitia fundamentum regno-*

*rum*. La justicia es el deber primordial del Estado de nuestra época. Esta justicia no puede realizarse con un mero reconocimiento de la igualdad jurídica, que tiene un carácter formal, hay que corregir las desigualdades existentes entre los hombres y que provienen de la naturaleza.

Pero no solamente el principio de la conservación del Estado, los fines políticos y el deber de justicia mueven al Estado a realizar una política social, sino también motivos de naturaleza económica determinan la actuación del Estado frente a las clases sociales. Mas para ello, es preciso que hayamos pasado de una comprensión mecánica de la vida social y del Estado a una concepción orgánica de estos mismos fenómenos. Por haber abundado y persistido en aquella concepción, debido a la influencia de Ricardo, la política social no realizó grandes obras ni pudo desenvolverse en los dos primeros tercios del siglo XIX. Dentro de la economía de Ricardo se concibe la economía política de un modo exagerado, como suma de las economías individuales, sin prestar gran atención a los demás intereses de carácter general. Esta concepción hizo que los estadistas dirigieran sus esfuerzos a un terreno ético-político, sin pensar que precisamente razones de carácter económico les obligaban a proceder de muy diversa forma.

Los mismos motivos que hacen intervenir al Estado dirigen también la actividad de los demás sujetos de la política social.

Esta hemos dicho que es en nuestros tiempos una cuestión obrera. Para comprender mejor y en toda su amplitud esta cuestión, debemos explicarnos cómo ha surgido la clase trabajadora actual, de dónde proceden los obreros que al comenzar la era capitalista ofrecen su trabajo a las nuevas industrias.

La aparición de esta clase trabajadora a primera vista sorprende, pero encuéntrase la explicación si atendemos a los movimientos generales de la población, a las relaciones de posesión y riqueza de las distintas clases sociales, a la necesidad de formas de organización económica dada la libertad de contratación. Todo esto lo han explicado con gran claridad Schmoller y Herkner. Según aquél, la emigración hacia la industria de parte de la población aldeana no es siempre una consecuencia de las relaciones y distribución de la propiedad, sino del aumento natural de la población. Herkner expresa que el des-

plazamiento de la población rural a la ciudad no solamente se realiza en donde la explotación agrícola es regida por mayorazgos y vinculaciones, por sistemas de sucesión *mortis causa* en que la herencia se transmite a un solo heredero, sino que también se dá en regiones y países en donde rige el sistema sucesorio del Código Napoleónico. La gran industria recogió también a gentes con algún estigma que no encontraban trabajo en las artes manuales: hijos naturales, expósitos, gente maleante y su prole, mendigos, etc. Posteriormente, en la ulterior evolución de la industria fabril, al arruinar ésta a la industria artesana y gremial, sus oficiales y descendientes tuvieron que ingresar en las fábricas. Con toda esta suma de elementos se forma la clase moderna que constituye el asalariado, masa caótica de hombres que, sin conciencia de su interés común, constituyen la fuerza de trabajo de los primeros tiempos de la gran industria.

Los directores espirituales de los pueblos vieron en el desarrollo técnico la formación de una gran riqueza, en la creciente y extraordinaria producción de la nueva clase industrial, que formó la aristocracia, el elemento que debía fomentarse y estimularse por medio del Estado. El desarrollo económico creciente, que tantas promesas traía, tenía, sin embargo, como advierte Heyde, su aspecto desfavorable; no comprendían aquellos políticos la importancia que tenía el desarraigo de miles y miles de hombres del campo a la ciudad, y los efectos de la división del trabajo. Las masas mismas no eran conscientes de los hechos económicos; asaltaban las máquinas, que motivaban su desgracia, y, al separarse de la naturaleza, motivando el crecimiento de las poblaciones, se desligaban de un régimen de vida hasta entonces bello. Las masas eran conducidas a las fábricas, vivían en tristes tugurios, trabajando y sufriendo hasta el término de su vida.

No tuvieron el derecho de sufragio, pero soportaron las cargas públicas mediante una fijación injusta de los impuestos indirectos sobre el consumo. Cada crisis les dejaba sin ocupación, la familia se descomponía, sufrían enfermedades profesionales, accidentes del trabajo, y su situación espiritual y moral era más baja y mísera que antes.

No sólo estos hechos dieron lugar al moderno movimiento social; contribuyó no poco el medio ambiente en que nació el problema obrero, magistralmente descrito por Sombart. La difusión de los ideales de igualdad y fraternidad por los progresos de la prensa diaria y otros

medios de publicidad, la corriente crítica y racionalista ilimitada que acabó con la sumisión de las masas populares a ciertos poderes políticos y sociales, y el despertar del deseo de placeres producido por los notables adelantos del arte y de la técnica, juntamente con la contemplación directa del bienestar de otras clases sociales, engendraron el llamado problema social u obrero.

El Derecho civil regula minuciosamente la protección de la propiedad de las cosas, pero deja indefensa la propiedad más importante del obrero: su mano de obra. Tres artículos dedica al contrato de trabajo el Código francés, cinco nuestro Código civil y ocho el primer Proyecto alemán. La concepción que estos cuerpos legales tienen del contrato de trabajo coincide todavía esencialmente con la *locatio conductio operarum* romana.

Las relaciones entre patronos y obreros eran reguladas por el principio de la libre contratación. El asalariado, como trabajador libre, debía contratar en un pie de igualdad con el empresario. Si las condiciones expuestas por éste eran duras, ¿quién le obligaba a cerrar el contrato? ¿No podría concertar con otro empresario y obtener mayores ventajas? Este era el lado retórico de la cuestión.

Perfeccionábase el contrato de trabajo sobre la base de la igualdad jurídica de las partes; pero esta igualdad sólo era aparente; el obrero no era libre ni como ciudadano ni económicamente, que sólo puede hablarse de libertad contractual cuando se pueden rechazar las ofertas sin experimentar por ello graves perjuicios. Por muchos conceptos, no obstante la libertad de contratación, se encontraba el obrero en situación peor que el trabajador en la época feudal. De aquí que el contrato de trabajo sea considerado hoy como el punto central de toda aspiración y reforma de la política social. A los esfuerzos de esta, y pasados los primeros tiempos del capitalismo, la situación del proletariado ha variado considerablemente.

¿Cuáles son los medios de la política social moderna? Hemos dicho que la moderna economía reconoce como dogma la libertad de contratación; por tanto, se comprende que las primeras reformas fueran todas encaminadas a intervenir en favor de una clase, la más castigada en la contratación. Alrededor del contrato de trabajo se realizan todas las reformas: intervención para regular la demanda de trabajo y dar satisfacción a la oferta del mismo, medios para disminuir

el paro forzoso, formación profesional, dando posibilidades para el paso de una clase a otra superior, etc.

Según Heyde, existen tres grandes zonas de la política social, y en todas ellas interviene el Estado y los demás sujetos de dicha política. No se pueden delimitar con toda precisión, pero en sus caracteres generales podríamos diferenciarlas, diciendo que una comprende la protección de las fuerzas de trabajo; otra, la protección de la remuneración del obrero, especialmente los problemas relativos a la reglamentación del salario y al seguro social; y, por último, la protección de la personalidad del obrero en sentido moral, religioso y económico.

\*  
\* \*

Uno de los sectores más importante de la Política social lo constituye la Previsión Social, que igualmente dedica todas sus preferencias a la familia obrera. Se ha dicho que la previsión es el barómetro de la civilización de los pueblos, la higiene económica del individuo y que el hombre que ahorra es un bienhechor de la Humanidad.

La Previsión cumple dos fines: el económico, que por el ahorro del presente consigue un bienestar futuro, y el de educación de la voluntad, que evita los vicios y gastos superfluos para atender a un loable sentimiento de amor a nosotros mismos o a otros seres a que estamos ligados por vínculos de sangre o afección.

El desarrollo de la Previsión en España encuentra las mismas dificultades que señaló Weber con relación a Francia. La inexistencia de una ciencia, una enseñanza y medios adecuados de propaganda de la Previsión, son las causas principales que se oponen en nuestro país a su desenvolvimiento.

No tenemos una verdadera ciencia de la Previsión que coordine las instituciones, nos indique el método o investigue los principios generales. Cosa parecida sucede en el extranjero, en donde ya al ocuparse los autores del concepto y campo de acción de la Previsión puede notarse la falta de acuerdo y la vaguedad de sus definiciones.

Carecemos igualmente de una enseñanza racional de la Previsión.

Los programas universitarios no se ocupan de ella ni en su aspecto sociológico ni en el técnico de sus operaciones. Lo mismo podemos decir con relación a los demás Centros de enseñanza superior y secundaria. Únicamente en las Escuelas existe algo de esto por lo que se refiere a las Mutualidades escolares, pero ni es suficiente ni en muchos casos pasa de ser una de tantas disposiciones que se caracteriza por su inobservancia.

A más de cumplir y ampliar lo ordenado sobre estudio de nociones de Previsión social en la primera enseñanza y de intensificar estos conocimientos en la secundaria, deben las Universidades y otros Centros de enseñanza superior incluir en sus planes de estudios el de la Ciencia de la Previsión, exponiendo el método, los principios generales e instituciones que comprende.

De desear sería que la Facultad de Derecho, dando más extensión a los estudios económicos y sociales, se ocupase de este aspecto de la Previsión, y que la Facultad de Ciencias estableciese la enseñanza de la Economía Política matemática en que se estudiaría la Ciencia actuarial mediante la aplicación del cálculo de probabilidades.

Finalmente, no basta la creación de la Ciencia de la Previsión y su enseñanza superior, es preciso vulgarizar estos conocimientos por medio de una activa propaganda, aumentando todo lo posible los gastos de gestión de las Cajas, Mutualidades y Entidades aseguradoras, empleando las conferencias, libros, folletos, hojas, pasquines, etc., etc. El pueblo es por naturaleza e incultura imprevisor, conviene educarlo inculcándole las ideas de Previsión que tanto bien pueden producirle. Y si por desmayo de la voluntad o por miopía de la inteligencia, los individuos no la cultivan, podemos decir con un ilustre apóstol de estas doctrinas, que es misión del Estado el imponerla, de la misma manera que se impone la higiene o la enseñanza. Lo mismo que en otros tiempos se ocupaban con todo esmero de la educación de los Príncipes, hoy debemos atender cuidadosamente a la educación del pueblo, que es el verdadero Soberano en toda democracia.

Sólo el Instituto Nacional de Previsión se ha ocupado de la creación de la ciencia, enseñanza y difusión de la Previsión en nuestro país. Mas es necesario que todos colaboremos en la obra del benemérito Instituto.

El Derecho privado facilita medios de asegurar los riesgos de una incapacidad momentánea o permanente para el trabajo. La capitalización individual y la formación de Sociedades de ahorro directo y de seguros, reemplazan, en los límites del Derecho civil, a una función de Política social.

El Derecho privado, como advierte Laband, suministra la posibilidad jurídica de asegurar la asistencia al individuo, pero no procura ninguna asistencia efectiva. Él reposa sobre el principio de la libertad e iniciativa individual, suponiendo que el hombre hace voluntariamente uso de los medios que se le facilitan. La experiencia enseña que esto no ocurre así en la mayoría de los casos. La situación económica, los hábitos y el grado de cultura de la mayor parte de los obreros son obstáculos insuperables para que ellos por sí puedan atender a sus necesidades y a guardarse contra la indigencia con los medios suministrados por el Derecho privado.

Para evitar esto, el Poder público puede venir en auxilio del individuo y constreñirle a que tenga que reservar los medios indispensables a la subsistencia para el caso de incapacitarse para el trabajo. Esta facultad del Estado es hoy incuestionable, pues no puede mantenerse la definición que de él nos diese Guillermo de Humboldt; a ese Estado gendarme se opone el moderno concepto del Derecho y de la Sociedad. La doctrina según la cual el Estado no solamente garantiza la protección de sus leyes, sino también la conservación material de la vida, ha encontrado su aplicación parcial en las leyes sobre los Seguros obreros. Y es natural que el Estado tenga tal potestad, ya que la indigencia económica de una clase social y el descontento provocado por ella, constituyen una enfermedad que compromete seriamente la salud del cuerpo social entero y produce gran daño al poder y existencia del mismo Estado.

El Seguro social es una institución eminentemente económica de la política social, que representa, como dice Zwiedinek-Südenhorst, el último eslabón de la cadena que tiende a asegurar el salario.

El Seguro social es aquel conjunto de instituciones que, mediante la aplicación del seguro, proporcionan al obrero o sus herederos los elementos necesarios para anular o atenuar los efectos económicos que se derivan de la alteración de sus posibilidades de adquisición.

Hasta tiempos recientes ha venido discutiéndose si el Seguro so-

cial debía ser libre u obligatorio. Sin negar las ventajas del seguro voluntario, cuya flexibilidad polifórmica le permite adaptarse a todas las modalidades de la vida, no deja de ser menos cierto que, en el estado de cultura actual del pueblo, el Seguro social abandonado a la iniciativa individual llega a conseguir muy escasos beneficios a aquellos grupos sociales que precisamente están más necesitados de protección.

En el Congreso internacional de Seguros sociales, celebrado en Roma en 1908, decía el gran estadista Luzzati: «Soy un convertido que ha pasado gran parte de su vida defendiendo el seguro libre contra el seguro obligatorio... He predicado, rogado, esperado, suplicando a los patronos que inscribiesen a todos sus obreros, pidiendo a éstos que facilitasen la inscripción. El llamamiento fué en vano. Entonces dije a los patronos y a los obreros: la libertad es una gran cosa, pero si no os inscribis voluntariamente, nos veremos obligados a inscribiros... Es penoso decirlo, pero yo lo he dicho: hay una cosa preferible hasta a la libertad, y es el Seguro. La libertad es frecuentemente una excusa para los que nada quieren hacer». Desde este Congreso nadie ha vuelto a defender el seguro libre. Y es que la obligatoriedad, más que disminuir la libertad individual, lo que hace es robustecerla.

El constreñimiento del Poder público puede efectuarse de dos maneras. El Estado impone la obligación de responder de un riesgo, pero deja al patrono o a las Instituciones y Sociedades de carácter privado las medidas efectivas de previsión. Este es el sistema de nuestra Ley de accidentes del trabajo, que hace responsable de la indemnización al patrono o a la Sociedad en que éste hubiese asegurado el riesgo. Pero en muchos casos esta obligación es insuficiente, pues no siempre el patrono ofrece garantía suficiente, o, a causa del carácter de derecho privado que revisten las relaciones creadas con la entidad aseguradora, no se protege suficientemente a los interesados contra los daños que se derivan de la libertad de contratación. Para evitar estos males, el Estado instituye los Establecimientos que han de realizar la obra de la previsión, administrándolos por sí mismo o fiscalizando muy directamente su funcionamiento. Nuestro retiro obrero se inspira en tal sistema.

Aquel procedimiento, fundado en la teoría de la responsabilidad,

obra de un modo antisocial, pues eleva el interés del patrono en conservar los salarios a baja altura y en emplear obreros solteros, no garantizando debidamente la entrega de la indemnización. Tampoco sirve para el caso de invalidez sin accidente del trabajo (enfermedad y vejez). Esta legislación de la responsabilidad fué un paso para llegar a un sistema más perfecto. Hay que cambiar el concepto de culpa por el de previsión, lo que lucha con prejuicios doctrinales en varios países.

Sólo en el segundo sistema puede hablarse de Seguro obligatorio, el cual se caracteriza por la obligación legal de pagar las cantidades o cuotas determinadas por la ley para la efectividad de las medidas de previsión. Sin embargo, lo que verdaderamente dá carácter de obligatorio al seguro, más que la colaboración material del Estado, es lo que llaman los alemanes *Annahmepflicht der Versicherungshäger*, o sea, el deber que tiene el Establecimiento asegurador de no rechazar a ningún individuo, ni ningún riesgo.

El Seguro obligatorio implica una relación de derecho muy distinta de la figura jurídica a que se refiere el contrato de seguro propiamente dicho. En Alemania se ha discutido mucho la naturaleza jurídica del Seguro obrero. Menzel, Piloty, Köne, Lass, Meyer y Bornhak lo equiparan a la institución jurídica que la ciencia y la legislación designa bajo el nombre de contrato de seguro. Otros, como Rosin y Laband, piensan que la palabra seguro lleva entonces un sentido jurídico impreciso, empleándola en la acepción vulgar que tiene en la lengua, sin revelar la naturaleza de la relación jurídica que él designa.

Por amplio que sea el sentido que se le dé al contrato de seguro, aunque se quiera calificar así todo contrato que tenga por objeto el poner a uno de los contratantes al abrigo de un mal que le amenaza, en cambio de una prestación por su parte, siempre quedará la creación de una relación jurídica contractual y las obligaciones instituídas por los contratantes, adquiriendo prestaciones recíprocas. Pero esta característica falta en el acto jurídico por el cual se realiza la obra de la previsión en favor de los obreros.

El derecho a reclamar la asistencia y la obligación de pagar una cotización son para el asegurador dos relaciones jurídicas diversas. El derecho que tiene el asegurador, llámese Caja, Sindicato, etc., de exigir el abono de las cuotas, es un derecho unilateral, que él tiene en

nombre del Estado; lo mismo que la obligación que le corresponde es una obligación unilateral, fundada en una prescripción legal.

Entre la asistencia de los obreros y las cotizaciones que deben ser pagadas en vista de esta asistencia existe, según uno de los tratadistas citados anteriormente, la misma relación que entre la prestación de la enseñanza pública y el pago de la contribución escolar, o entre el pronunciamiento de una resolución judicial y la obligación de pagar los gastos procesales.

Esta confusión no es más que una de las múltiples manifestaciones de un fenómeno muy frecuente en la Ciencia jurídica moderna. El Derecho privado ha visto modificadas buen número de sus instituciones y conceptos al influjo de nuevas doctrinas del Derecho público y del social. Muy íntima relación tienen con la materia que estudiamos las teorías de la función social y riesgo profesional que han derogado seculares principios de la ciencia del Derecho civil, y, en una esfera más limitada, nuestra legislación sobre Seguros sociales ha modificado la capacidad de la mujer casada y menores para realizar ciertos actos de Previsión, ha alterado las reglas de sucesión mortis-causa para la transmisión de ciertos capitales asegurados, e impedido la cesión, retención o embargo de las pensiones y capital-herencia del Retiro obrero. Pero muchas de las instituciones creadas por el moderno Derecho público y social carecían frecuentemente en su léxico de la palabra adecuada para designar la nueva concepción jurídica, teniendo que acudir al viejo Derecho civil que, más rico en terminología, les prestaba el nombre, que unas veces con propiedad y otras por analogía, había de llevar el nuevo ser venido a la vida del Derecho. No es de extrañar se haya bautizado con la denominación de Seguro una institución social muy distinta del contrato así denominado. Tantas figuras jurídicas han entrado en el concepto de contrato, que la historia de éste es una negación de aquella fórmula que Baer enunció con relación a las ciencias naturales y Spencer aplicó a las sociales, por virtud de la cual a un estado de homogeneidad indefinido o inconsciente, sigue otro de heterogeneidad definido y consciente. Y con esto no queremos decir que la denominación de Seguros sociales deba desaparecer; sólo pretendemos el hacer resaltar la diferencia substancial que existe entre ellos y el tradicional contrato de seguro.

Se han combatido los Seguros sociales por considerarlos una pe-

sada carga para la industria, sin reparar en que aquélla se compensa con el aumento de la capacidad obrera. Prueba de ello es el haberse demostrado que la industria germánica no ha progresado *a pesar* del seguro obligatorio, sino principalmente *por* dicho seguro; y esto mismo se comprueba en las Estadísticas y Memorias de entidades norteamericanas,

También suele decirse que ellos implican un agobiante aumento de gastos para el Estado, sin ver, como muy afinadamente advierte el Sr. Maluquer, que lo casi insostenible es el *Presupuesto de la Imprevisión*, cuantioso, incierto y diversiforme (asilos, hospitales, remedio de las crisis del hambre, auxilios de la emigración, etc.), el cual irá siendo paulatinamente sustituido por el *Presupuesto de la Previsión* (Seguros de vejez, invalidez, accidentes del trabajo, enfermedad, etc.)

Otra de las ventajas de estos Seguros es el contribuir al mejoramiento del estado sanitario, no sólo por el hecho de elevar la situación económica de las clases necesitadas, que son las más predispuestas a enfermar y transmitir las enfermedades epidémicas, sino porque gran parte de los fondos de reserva acumulados en las Cajas suelen emplearse en el mejoramiento de la salubridad e higiene del país, con lo cual disminuyen las enfermedades y los gastos por razón de este seguro. Prueba de lo que afirmamos nos la dá Alemania, que empleó parte de los sobrantes técnicos y reservas del Retiro obligatorio (unos mil millones de marcos en veinticinco años) en inversiones sociales, logrando extraordinarios avances en la lucha contra la tuberculosis. Ella originó una mortalidad del 34'58 por 1.000 en 1880, mientras que en 1910 solamente produjo el 17'80 por 1.000

Por todo lo dicho, no es de extrañar que en el Tratado de Versalles se consigne que es urgente mejorar las condiciones de trabajo, especificando, entre otras reformas necesarias, las relativas a la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes resultantes del trabajo, como así mismo la relativa a las pensiones de vejez e invalidez.

La Conferencia de Washington redactó un Proyecto de Convenio relativo al paro forzoso y otro relativo al empleo de las mujeres antes y después del alumbramiento.

La importancia de estas cuestiones le ha hecho tomar carácter internacional, por lo cual no ha de tardar mucho en realizarse el bello

proyecto del insigne Maluquer: *La Unión Internacional del Seguro*. Ya en el Tratado de Versalles se habla de la defensa de los intereses de los obreros ocupados en el extranjero, y la Conferencia de Washington recomienda la reciprocidad en el trato de obreros extranjeros.

\*  
\* \*

Los Seguros sociales, considerados en atención a los riesgos, son de diversas categorías. Unos se basan en una imposibilidad de adquisición pasajera, que puede depender de causas subjetivas (enfermedad) u objetivas (paro forzoso); otros se fundan en una incapacidad de adquisición más o menos permanente (accidente, invalidez especial); no pocos nacen de una incapacidad de adquisición permanente absoluta (accidente, invalidez, vejez); y finalmente, algunos se establecen teniendo en cuenta la destrucción de la personalidad (viudedad, horfandad).

**Seguro de accidentes.**—El Seguro obligatorio a cargo de los Municipios existió en Alemania desde el siglo xv. La Ley prusiana de 17 de Enero de 1845 y las Cajas de retiro para los mineros pueden considerarse también como precedentes de la moderna legislación social alemana. Esta fué la primera en establecer con carácter general los Seguros obreros obligatorios. Así ocurre en materia de accidentes del trabajo, con la ley de 6 de Julio de 1884 aplicable a los obreros industriales, que se extiende a otros trabajadores por leyes posteriores, todas las cuales fueron revisadas en 30 de Junio de 1900 y unificadas y reformadas por los artículos 537 a 1225 del Código federal de seguros (*Reichsversicherungsordnung*) de 19 de Julio de 1911.

El Derecho alemán parte de la idea de que el empresario de una explotación no debe solamente el salario convenido, sino que debe soportar también el pago de los riesgos de accidentes resultantes por consecuencia del trabajo.

Las entidades patronales se reúnen en corporaciones profesionales, que constituyen Mutualidades, bajo el control del Estado, que lo ejercita por la Oficina federal de Seguros. Ellas pagan cada año las cotizaciones que representen la suma necesaria para la constitución de las rentas debidas a las víctimas de los accidentes.

En caso de *muerte*, se entrega una cantidad igual al importe del salario de veinte días para los gastos de entierro, y una renta para su viuda, hijos o ascendientes pobres y enfermos, que varía, según los casos, del 15 al 60 por 100. Si el accidente lleva una *incapacidad absoluta para el trabajo*, la indemnización consiste en una renta igual a las dos terceras partes del salario medio. Y en caso de *incapacidad parcial para el trabajo*, la renta es reducida proporcionalmente a la capacidad de trabajo que queda al obrero.

La Corporación es administrada por un Comité central o Consejo de administración, encargado de tomar todas las medidas necesarias para prevenir los accidentes, hacer los reglamentos de disciplina interior de las industrias, nombrar los inspectores, fijar la indemnización debida a la víctima de un accidente, salvo el derecho de apelar reservado a las partes interesadas, y repartir las cargas anuales entre los miembros de la corporación, según el número de obreros, el importe de sus salarios y el coeficiente de riesgos de cada industria.

Un Tribunal excepcional arbitral, compuesto de dos patronos y dos obreros, y presidido por un funcionario que el Gobierno federal designa, estatuye sobre todas las dificultades y juzga, en apelación, de las decisiones tomadas por el Comité central o Consejo de administración. Este Tribunal funciona también para los Seguros de vejez e invalidez.

El sistema admitido en Alemania, como base financiera de este Seguro, consiste en repartir entre las industrias el importe a que asciendan las indemnizaciones, o sea, que se sigue el llamado sistema de *repartición*. Es Alemania el único país que sigue este sistema; los demás se inspiran en el de *capitalización*, que consideramos preferible, entre otras razones, por ser más científico, ofrecer mayores garantías de efectividad y evitar que la carga se transfiera de la generación que se aprovecha del trabajo a las que la suceden.

Más de veinte millones de individuos se encuentran asegurados. Del año 1885 al 1909 se pagaron 1.804 millones de marcos; y 160 millones solamente en 1908.

La Ley austriaca de 28 de Diciembre de 1887, completada por las leyes de 19 de Mayo de 1894 y 8 de Febrero de 1909, consagra el principio del *riesgo profesional* y el del *seguro corporativo obligatorio*.

El seguro es basado sobre las *Corporaciones mutuales territoria-*

*les*; las indemnizaciones son fijadas de forma análoga que en Alemania; los Consejos de administración están compuestos por igual número de representantes obreros, patronales y del Consejo provincial; y las apelaciones de las decisiones del Tribunal arbitral se ventilan ante el Tribunal civil de la región.

En Suiza, como en Alemania, existen precedentes antiguos del Seguro obligatorio en Municipios de algunos Cantones. Por lo que se refiere a los accidentes del trabajo, existen varias leyes federales sobre la materia: la de responsabilidad de las empresas de vapores y ferrocarriles de 1.º de Julio de 1875; la relativa al trabajo en las fábricas de 23 de Marzo de 1877; y la de responsabilidad en las industrias de 25 de Junio de 1881. Pero todas estas leyes descansaban en un punto de vista sumamente estrecho respecto al concepto de responsabilidad. En el último decenio del pasado siglo se presentaron y discutieron los proyectos de Seguros sociales del consejero nacional Forrer, que no tuvieron viabilidad. Por fin se promulgó la ley federal de 13 de Junio de 1911, completada por las de 18 de Junio de 1915 y 10 de Diciembre de 1916.

El Consejo de administración está compuesto de 40 miembros: 16 representantes de los obreros, 16 de los patronos y 8 del Gobierno. Este nombra la Dirección, a propuesta del Consejo. Se establecen Agencias en todo el país, con derecho a tener una cada Cantón.

El seguro comprende: curación de la enfermedad y pago del 80 por 100 del salario mientras ella dure, renta de invalidez, indemnización de entierro y renta de huérfanos.

En Francia la responsabilidad del accidente profesional, desde la Ley de 9 de Abril de 1898, es exclusivamente del patrono, y se produce como una consecuencia del contrato de trabajo. Para garantizar esta responsabilidad, los patronos pueden asegurarse en compañías por acciones a prima fija, contraer una aseguranza mutua o formar sindicatos de garantía. Como el seguro es facultativo, el número de asegurados no pasa de cuatro millones.

El mismo principio que rige la legislación francesa, responsabilidad patronal sin seguro obligatorio, inspira también el sistema seguido por Inglaterra y Holanda. Por el contrario, Italia, Dinamarca y Noruega mantienen regímenes obligatorios.

**Seguro de enfermedad.**—La primera ley que estableció el se-

guro obligatorio de enfermedad fué la dictada en Alemania en 15 de Junio de 1883, que, después de varias modificaciones, encuéntrase incluida en el Código de 1911.

Las Cajas encargadas de estos seguros pueden dividirse en dos grupos: 1.º Las Cajas anteriores a la legislación actual, como las de mineros (*Knappschaftskassen*) y de gremios de oficios (*Innungskrankenkassen*). 2.º Los órganos nuevos, que son las Cajas locales (*Ortskrankenkassen*), fundadas, sobre el principio de la mutualidad, por los Municipios que cuenten en su territorio con más de cien trabajadores sometidos al seguro. Esta es la base del sistema legal, el modelo tipo, al cual hay que añadir algunas Cajas especiales. Cada Caja es independiente, pero pueden asociarse.

Las cuotas son pagadas por el patrono, pero éste descuenta del salario de los obreros las dos terceras partes del importe de aquéllas.

Los asegurados tienen servicio médico y farmacéutico gratuito durante veintiseis semanas, pudiendo escoger el médico que desee entre los contratados por la Caja de enfermedad, y un socorro pecuniario por lo menos igual a la mitad del salario. Pasadas las veintiseis semanas termina el seguro de enfermedad, comenzando el de invalidez.

En Austria existe una legislación parecida a la alemana. La base de la organización son las Cajas locales, existiendo otras análogas a las citadas anteriormente. El pago de las cotizaciones se realiza en la misma proporción que en Alemania, siendo también bastante parecidos los beneficios concedidos a los asalariados.

Inglaterra por la ley de 16 de Diciembre de 1911 ha establecido el seguro de enfermedad, el cual es *obligatorio* para todos los asalariados mayores de 16 años y menores de 70 que tengan un sueldo anual inferior a 160 libras. La cotización semanal por asegurado es de 3 peniques (0'30 pesetas a la par) los patronos, los obreros varones 4, las mujeres 3, y 2 de subvención del Estado. Sus beneficios son servicio médico y medicinas gratuitas, pensión semanal de 10 chelines (12'50 pesetas) para los hombres y 7'50 (9'37 pesetas) para las mujeres, en un período máximo de veintiseis semanas. El seguro es *facultativo* para los individuos que trabajan por su cuenta y sus ingresos no exceden de 160 libras anuales. En tal caso, a más de la cuota obrera tendrán que pagar la patronal.

En Holanda la ley de 5 de Junio de 1913 estableció el seguro obli-

gatorio. Los principales órganos para la ejecución de la Ley son los Consejos de Trabajo y los Comités de Seguros de los Distritos. Las cuotas son pagadas la mitad por los patronos y la otra mitad por los obreros. El Estado satisface gran parte de los gastos de administración y hace préstamos reintegrables a los Consejos de Trabajo. El seguro consiste en el pago del 70 por 100 del importe medio del salario. A este efecto están los asegurados clasificados en siete grupos. No comprende asistencia médica, que suele obtenerse por las innumerables Sociedades de Socorros mutuos que existen en este país.

En Polonia la ley de 19 de Mayo de 1920 se inspira en la experiencia del sistema alemán.

Las citadas leyes suizas se ocupan también del seguro de enfermedad. Los Cantones tienen derecho a declararlo obligatorio en general, o sólo para determinada clase de personas, y a crear las Cajas públicas de enfermedad. Pueden ceder estos derechos a los Municipios. Los fondos de las Cajas se constituyen por cotizaciones de los obreros y subvenciones del Gobierno federal, que oscilan de tres y medio a cinco francos anuales por cada asegurado. Comprende el seguro médico y medicinas o una cantidad no inferior a un franco diario.

En Francia no hay una ley general para esta clase de seguro. El es facultativo, salvo en ciertas explotaciones, como la minera.

El seguro obligatorio de enfermedad existe también en Suecia (ley 4 Julio 1910), Noruega (ley 18 Setiembre 1909), Hungría (ley 6 Abril 1907), Portugal (Decreto ley 10 Mayo 1919), Rusia (leyes 20 Noviembre 1911 y 6 Julio 1912), Rumanía (ley 25 Enero 1912), etc.

Generalmente en la reglamentación del seguro de enfermedad suele incluirse el de maternidad. Por éste se concede, en caso de parto de la asegurada, además de asistencia médica y medicinas, una cantidad determinada o pensiones semanales. Esto ocurre en Suiza, en donde se entregan 3 francos diarios durante seis semanas, 20 para gastos de alumbramiento, que se elevarán a 40 si la madre cría al hijo. En Alemania, según ley de 26 de Septiembre de 1919, que ha modificado las disposiciones del Código de Seguros, 50 marcos pagados de una vez y pensiones semanales hasta el importe del seguro de enfermedad, con un mínimo de 1'50 marcos diarios durante diez semanas. Además tienen, durante doce semanas, una pensión especial si

crían a su hijo. Austria, el 150 por 100 del salario básico, abonado durante cuatro semanas. Inglaterra entrega 3 libras esterlinas para las madres aseguradas y la mitad para las esposas de los asegurados, cantidad de la que se descuenta el importe del servicio médico. Holanda equipara en absoluto el embarazo y parto al riesgo de enfermedad. Italia concede una indemnización de 40 liras. También se conoce en Hungría, Noruega, Rumanía, Luxemburgo, etc.

**Seguro de vejez.**—Con carácter obligatorio existe en Alemania, Francia, Suecia, Italia, Holanda, Portugal, Austria, Bélgica, Grecia, Rusia, Rumanía, Luxemburgo y otros países.

En Alemania lo estableció la ley de 22 de Junio de 1889. Desde entonces se va notando en la legislación una mayor extensión de la obligatoriedad, ampliación de los beneficios concedidos y un decrecimiento en las aportaciones del Estado. Se emplea el sistema de capitalización. Realizan aportaciones el Estado, patronos y obreros. Las cuotas de éstos varían según el importe del salario. La cuota patronal es de igual cuantía. Como en otros seguros, el patrono es el encargado de deducir semanalmente del salario la cuota obrera, haciendo constar las aportaciones por medio de sellos especiales que ha de adherir a la tarjeta-recibo (*Quittungskarte*) del obrero. Por ley de 12 de Julio de 1916, la pensión empieza a cobrarse a los 65 años. Su cuantía, como la de las primas, es objeto de un constante aumento, debido a la depreciación del marco. Las viudas de personas aseguradas, incapacitadas para el trabajo, reciben  $\frac{3}{10}$  de la renta que el difunto recibía o hubiera recibido; los huérfanos, el  $\frac{3}{20}$  de esas sumas hasta los 15 años. A más, el Estado paga por cada renta vidual 50 marcos, y por cada huérfano 25 marcos al año. En la actualidad hay más de trece millones de asegurados.

Francia tiene la ley de 5 de Abril de 1910, modificada por otras posteriores, que consagra dos regímenes distintos: uno, para los asalariados, a quienes el seguro es obligatorio; otro, para los trabajadores independientes, respecto de los cuales el seguro es facultativo. Este segundo sistema, por tener también bonificación del Estado, se llama de *libertad subsidiada*. El primer régimen comprende a todos los asalariados de ambos sexos, industriales, mercantiles, agrícolas y domésticos, cuya remuneración anual no pase de 5.000 francos. El fondo del retiro se constituye por el interesado, patrono y Estado. Hay

tres categorías de primas para el obrero: 9 francos anuales los hombres, 6 las mujeres y 4'50 los menores de 18 años. El patrono contribuye con una cantidad igual, haciéndose constar el pago de las primas mediante sellos adheridos a las tarjetas de los asegurados. El obrero que ha pagado treinta anualidades tiene derecho a una bonificación del Estado de 100 francos por año. La edad de retiro se ha rebajado a 60 años (ley 27 Febrero 1912). La cuantía no puede ser superior a 360 francos.

La ley sueca de 21 de Mayo de 1913 se inspira en los sistemas alemán y francés. Las primas se pagan desde los 16 años y al cumplir los 67 se percibe la pensión. Con posterioridad el seguro se ha extendido, en principio, a toda la población. Si el asegurado sufre prisión durante más de un mes, la pensión será retenida durante ese tiempo, pero podrá ser pagada a su familia para su sostenimiento. El derecho a la pensión se pierde por embriaguez habitual.

La obligatoriedad del Seguro ha sido establecida en Italia por Decreto-ley de 21 de Abril de 1919. Comprende a todos los obreros mayores de 15 años y menores de 65. Cotizan asegurado y patrono por partes iguales, y el Estado asigna en el Presupuesto a la Caja Nacional de Seguros Sociales 50 millones anuales. Existen seis clases de cuotas, de una a seis liras mensuales, según el importe del salario. La pensión se obtiene a los 65 años, siempre que hayan sido pagadas, por lo menos, 240 cuotas quincenales. En caso de que un asegurado fallezca antes de haber liquidado la pensión, se satisfará durante seis meses una asignación de 50 liras mensuales a su viuda, siempre que no estuviese ésta separada, por su culpa, del marido; a falta de ella, corresponderá la asignación a los hijos menores de quince años. La mitad de esta cifra será a cargo del Estado.

En Holanda existe un sistema muy parecido en algunas materias al alemán. La subvención anual del Estado es de 10 millones de florines (unos 20 millones de pesetas). Los huérfanos reciben pensiones hasta que cumplen trece años.

En Portugal (Decreto-ley 10 Mayo 1919) están asegurados todos los trabajadores, pequeños industriales, comerciantes, agricultores, etc., cuyo rendimiento anual no exceda de 700 pesos. El Seguro lo realiza el Estado, por mediación del Instituto de Seguros Sociales obligatorios y de Previsión general. El patrono contribuye con el 2 por

100 del salario y el obrero con el  $\frac{1}{2}$  por 100. Empléase el sistema de sellos. La pensión se concede a los 70 años, constituyéndola el salario íntegro si se han satisfecho 1.410 cotizaciones semanales. Juntamente con este seguro se regula el de supervivencia.

En otros países, como Dinamarca, Australia y Nueva Zelanda, corre a cargo del Estado el pago de pensiones de vejez, el cual cumple la misión del Seguro sin percibir prima alguna.

El sistema de libertad subsidiada como único régimen puede decirse que ha desaparecido; sólo se conserva para aplicarlo a ciertas personas que no pueden disfrutar del seguro obligatorio.

**Seguro de invalidez.**—Salvo alguna legislación, como la inglesa, es general la asociación de este seguro con el de vejez. No hay uniformidad en el concepto de la invalidez. Inglaterra sólo admite la absoluta, es decir, la que incapacita para toda clase de trabajo. El legislador francés no distingue expresamente entre la reducción de la capacidad *profesional* de la víctima (es decir, de su capacidad de trabajo en la profesión anterior a la invalidez) y la reducción de capacidad *obrero* (o sea, de su capacidad de trabajo en general). Y aunque en las leyes sobre retiros obreros se habla de «la incapacidad absoluta y permanente de trabajo», no se dá de ella una definición exacta. La ley austriaca de 16 de Diciembre de 1906 declara inválido «al incapacitado, por continuar la enfermedad física o mental, para ejercer su *antigua profesión*». Como se ve, la invalidez no consiste en la incapacidad de ejecutar un trabajo cualquiera (*Arbeitsinvalidität*), pero tampoco se refiere a la profesión especial del asegurado (*Berufsinvalidität*), como podría pensarse en vista de la forma de expresarse la ley, sino más bien, teniendo en cuenta la interpretación que se desprende de la exposición de motivos, considerarla como una invalidez intermedia que afecta a un grupo profesional (*Standesinvalidität*). En el Código alemán no coinciden los conceptos que dá de invalidez al ocuparse de ella en los seguros de enfermedad (art. 182), accidentes (art. 558) e invalidez (art. 1255). Este último la define como la incapacidad, para el asegurado, de ganar (por una ocupación que responda a sus fuerzas y aptitudes y teniendo en cuenta su instrucción y antigua profesión) una tercera parte de lo que las personas de condición análoga, sanas de cuerpo y espíritu, ganan ordinariamente en la misma región. En esta legislación se inspira la italiana al decir que inválido

es el asegurado cuya capacidad para la ganancia queda reducida a menos de un tercio de lo normal en las personas que ejercen la misma profesión en la localidad. También se conoce este seguro en Suecia, Portugal, Rumania, Luxemburgo, etc. Su cuantía suele ser menor que el de vejez, aunque en Alemania puede, en ciertos casos, ser mayor.

**Seguro de paro forzoso.**—La falta de trabajo que deja al obrero sin empleo y suprime la renta del único capital que él posee, constituye el paro. Pero en esta expresión no se comprende ni el paro voluntario, ya sea individual o colectivo, ni el involuntario causado por accidente, enfermedad o vejez. El paro forzoso se refiere única y exclusivamente al caso en que el obrero no puede encontrar empleo por falta de trabajo.

En 1895 fué creada una Caja de Seguro obligatorio en el Cantón suizo de *San Gall*, para todos los obreros de la región que ganasen menos de 5 francos y más de 2. La cotización se fijaba en proporción al salario, y la indemnización variaba de 1'80 a 2'40 francos. Muchos obreros negáronse al pago de las primas, por pertenecer a industrias poco afectadas por el paro, y al transcurrir los dos años que se habían fijado para el estudio de este ensayo, se votó la disolución de la Caja.

En Inglaterra, por la ley de 16 de Diciembre de 1911, se estableció el seguro obligatorio para ciertas profesiones y el facultativo para las demás. El obrero y el patrono pagan cada uno 2  $\frac{1}{2}$  peniques semanales y el Estado contribuye con 1  $\frac{3}{8}$  peniques. La indemnización es de 7 chelines semanales, desde la 2.<sup>a</sup> hasta la 15.<sup>a</sup> semana, dentro de cada año, previo pago de cinco primas semanales por cada indemnización semanal. En todo caso se exige que no pueda obtenerse otro empleo, con el mismo salario, por medio de las Bolsas nacionales del trabajo. El obrero puede pedir a los 60 años el reembolso de la diferencia entre sus cuotas y la cantidad cobrada por él como indemnización de paro, con un interés compuesto anual de 2  $\frac{1}{2}$  por 100. Los obreros para quienes el seguro es facultativo pueden recibir, por mediación de las Sociedades de socorros mutuos, una subvención del Estado que no puede exceder de  $\frac{1}{6}$  de las primas pagadas.

En Italia también se ha establecido por el Decreto-ley de 19 de Octubre de 1919 el seguro obligatorio. Se ha creado en todas las provincias una Caja; en ella pueden inscribirse los obreros de ambos sexos que no tengan una retribución superior a la establecida como límite

máximo para asegurarse contra la invalidez y la vejez. Las primas varían según la cuantía del salario (menor de 4, de 4 a 8, o mayor de 8 liras diarias), y a su pago contribuyen por igual patrono y obrero. La indemnización es de 1'25, 2'50 o 3'75 liras por día, y en ningún caso podrá exceder de la mitad del salario. Empieza a cobrarse desde el octavo día del paro y su duración máxima es de 120 días durante el año. El Estado destina 50 millones de liras para realizar anticipos a las entidades locales con el objeto de combatir la desocupación.

En los demás países existe el seguro facultativo o subvenciones para atenuar los males del paro forzoso, que es uno de los problemas que más preocupa a los Gobiernos.

\*

\* \*

Por lo que respecta a España, la antigua organización gremial cumplía parcial o totalmente los fines que hoy atienden los seguros sociales. El principio de solidaridad que reinaba en los gremios y cofradías estableció la costumbre de que los asociados socorriesen al compañero enfermo y falto de recursos, pagasen el entierro del obrero que moría sin bienes de fortuna y auxiliasen a la familia desvalida. Al desaparecer los gremios, atendió a aquellas necesidades la beneficencia del Estado, que por su escasez de Establecimientos se vió siempre imposibilitada de admitir a la mayor parte de los enfermos y desvalidos que lo solicitaban.

A fines del pasado siglo comenzaron a crearse en nuestra Patria las entidades aseguradoras de riesgos sociales, que tenían un carácter sindical o mercantil, y atendían con preferencia al servicio médico-farmacéutico y funerario.

Los trabajos del Estado español, con relación a los Seguros sociales, arrancan de 1883, en que la Comisión de Reformas Sociales señaló, entre los puntos de su programa de estudios, el del establecimiento de Cajas de Pensiones y Socorros para enfermos e inválidos del trabajo. En 1886, el Marqués de Arlanza presentó al Senado una proposición de ley para establecer *Consejos y Cajas de Socorro*. Pocos años después, en algunas provincias—Santander, Guipúzcoa y

Barcelona—se manifestaron iniciativas e instituciones inspiradas en el mismo deseo.

La presentación por el Sr. Azcárate, en 1887, de unas *Bases para una ley sobre inválidos del trabajo* dió lugar a que comenzasen los estudios de la citada Comisión de Reformas Sociales para la preparación de una ley de *Accidentes del trabajo*. Después de los proyectos de 1888 y 1894, y proposiciones de los Sres. Carvajal, Pedregal y Maluquer, se presentó un nuevo proyecto que, más afortunado que los anteriores, llegó a ser ley en 30 de Enero de 1900.

La Ley de Accidentes del trabajo indica el comienzo de una política y legislación social de creciente desarrollo de los Seguros sociales en España. En este mismo año—1900—la Comisión de Reformas Sociales había designado una ponencia para la formación de un proyecto sobre pensiones de Retiro para obreros. Desde esta fecha no transcurre año sin que el problema de los seguros sociales sea de nuevo planteado. Así, en 1901, el Sr. Gómez de la Serna presentaba en el Congreso una enmienda al Presupuesto en la cual pedía dos millones de pesetas para iniciar las Cajas de Retiros para la vejez. En 1902 se reúne en Bilbao el Congreso de Seguros Sociales, dedicando gran atención al Seguro de accidentes del trabajo. Una ponencia del señor Maluquer y Salvador acerca de la creación de una Caja Nacional de Seguro popular fué presentada al Instituto de Reformas Sociales en 1903; en esta ponencia están esbozadas las líneas fundamentales del Instituto Nacional de Previsión. Para la preparación de un proyecto sobre esta materia el Instituto de Reformas Sociales convocó la primera Conferencia sobre Previsión popular, que se celebró en Madrid en 1904. Partiendo de todos estos antecedentes, el Instituto de Reformas Sociales presentó al Gobierno el proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión, cuya redacción era debida a los Sres. Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer, Salillas y Serrano. El proyecto fué presentado dos veces al Parlamento, quedando aprobado tras breve discusión, por lo que vino a ser ley en 27 de Febrero de 1908.

Según esta ley, que es la orgánica del Instituto Nacional de Previsión, éste tiene personalidad, administración y fondos propios, distintos del Estado, que sólo retiene el derecho de inspección.

Complemento de esta ley son los *Estatutos del Instituto Nacio-*

*nal de Previsión*, aprobados por Real Decreto de 26 de Enero de 1909 y modificados por otro de 4 de Marzo de 1922 y *Reglamento* de 17 de Agosto de 1910, para el régimen de operaciones y financiero.

El Instituto tiene no sólo un fin económico sino también de educación social, puesto que tiene a vulgarizar las ventajas que se obtienen con la práctica del Seguro. A esta finalidad docente, como advierte atinadamente el Sr. López Núñez, responde el nombre de «Instituto» que se ha dado a la entidad a que se encomienda el régimen legal de Previsión, en lugar del de «Caja», empleado en la mayoría de los países.

Es un organismo de orientación rigurosamente técnica, que en su gestión se informa constantemente en los principios de la ciencia actuarial, pues la obsesión de estas instituciones debe ser la solvencia.

El Instituto ha obrado no sólo como órgano del Estado, sino también de la Patria. Sus proyectos han sido siempre objeto de una amplia información por parte de todos los sectores de la opinión pública, que es el medio de realizar fructíferas y arraigadas reformas en el orden social. Ha logrado también sustraer su obra a la versatilidad política, realizando una verdadera descentralización por servicios que concuerda con la no menor descentralización de su organización interna. Así, vemos que en el desarrollo de su función pública, ha estructurado un adecuado sistema de federación de actuaciones regionales, dando a las Cajas una importante participación en el funcionamiento del Instituto a la par que una amplia autonomía. La leal colaboración de todos estos organismos ha dado por resultado una cordial coordinación de esfuerzos de fecundos y positivos resultados.

El Real Decreto de 5 de Marzo de 1910 encomendó al Instituto Nacional de Previsión el estudio de un anteproyecto de Ley en el que se estableciese la organización de los siguientes servicios: Constitución de la Corporación Nacional de Actuarios, Caja de Seguro popular de invalidez, la de Seguro popular de vida, la de Seguro para el paro de trabajo involuntario y la de Retiros oficiales para funcionarios públicos. Con relación a la primera cuestión se ha creado en 1917 el Consejo de Estudios Actuariales; sobre el Seguro popular de vida presentó un proyecto en 1914; y por lo que afecta al retiro de los funcionarios las leyes de 22 y 27 de Julio de 1918 abolieron el régimen de

Clases pasivas del Estado, aceptando un sistema más científico y conveniente dentro del orden legal de Previsión. Respecto a los Seguros de invalidez y paro involuntario más adelante nos ocuparemos de su desenvolvimiento.

Con posterioridad a este Real Decreto se han celebrado varias y trascendentales Conferencias sobre Seguros sociales. La segunda Conferencia sobre Previsión popular reunióse en Madrid en 1914, se ocupó, entre otras cuestiones, de los medios de intensificar la construcción de casas baratas, fomento del ahorro y del seguro popular, enseñanza de la Previsión y acción de las Cajas de ahorros para la consecución de estos fines. En 1917 se celebró en Madrid la Conferencia de Seguros sociales, en la cual se estudiaron los problemas relativos a las diversas manifestaciones de estos Seguros, estableciéndose las bases de algunas disposiciones legales posteriores. Finalmente, en Noviembre de 1922, la Conferencia Nacional de Seguros de enfermedad, invalidez y maternidad de Barcelona realiza una intensa labor preparatoria de la implantación de dichos Seguros, labor que es de esperar obtenga óptimos frutos, que ya empiezan a manifestarse en recientes disposiciones del Poder público.

Fijándonos ya en el Derecho vigente en España, vemos el interés que el Estado ha puesto en fomentar los Seguros sociales estableciendo bonificaciones, que en algunos casos llegan al 100 y 200 por 100 de las imposiciones (Real Decreto 12 Julio 1920).

Con el fin educativo de fomentar la costumbre del ahorro y el espíritu de asociación se han establecido las Mutualidades escolares. Estas instituciones, creadas por primera vez en Francia merced a la genial concepción y perseverancia del insigne Cavé, sembrarán en los niños la simiente que ha de producir el hábito del ahorro cuando lleguen a la edad adulta.

El Real Decreto de 7 de Julio de 1911 y el Reglamento aprobado por Real Orden de 11 de Mayo de 1912, reformado por las de 16 de Noviembre de 1922 y 16 de Marzo de 1923, constituyen las disposiciones fundamentales sobre la materia.

Las Mutualidades escolares tendrán como fines específicos la formación de pensiones de retiro, el ahorro dotal y cualquiera otra obra de previsión o de bien social, como los Seguros de enfermedad y popular de vida, cofos sociales, cantinas, colonias y viajes escolares, las

obras antialcohólicas, de cultura, de higiene social, etc. Para cumplir los dos primeros fines indicados, los mutualistas contratarán con el Instituto Nacional de Previsión o las Cajas colaboradoras de Previsión Social un seguro dotal infantil, liquidable a los veinte o veinticinco años de edad, con la obligación de destinar a adquisición de renta vitalicia una parte del capital dotal no menor al que resulte de la capitalización de una peseta anual. El Estado hace una bonificación del ciento por ciento hasta el límite de tres pesetas anuales.

Los pequeños ahorros acumulados durante los años de la infancia y juventud permiten formar un pequeño capital que puede servir de base para emprender con entera independencia un negocio, o establecerse en un arte, oficio o comercio.

Puede decirse ya que en España existen, aunque en algunos casos sea una manifestación meramente embrionaria, normas legales sobre todas las clases de seguros sociales que hemos examinado sucintamente en los países extranjeros; bien en la forma completa y acabada de los retiros obreros, ya en el mero anuncio de una información pública preparatoria, como ocurre con el seguro de enfermedad.

La ley de accidentes del trabajo de 1900, como decíamos anteriormente, inicia la legislación social en nuestro país. Esta ley ha sido reformada en 10 de Enero de 1922, ampliando sus preceptos a la agricultura. El patrono es responsable de la incapacidad para el trabajo, absoluta o parcial, temporal o permanente, causada por accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente.

Distingue nuestra ley entre incapacidad temporal y permanente; ésta puede ser para todo trabajo o para la profesión habitual; y en este segundo caso, total o parcial. Con estas diferenciaciones se evitan las dudas y dificultades que hemos visto existen en las legislaciones extranjeras. La incapacidad temporal dá lugar a una indemnización igual a las tres cuartas partes del jornal desde el día en que tuvo lugar el accidente; y si transcurrido un año no hubiese cesado aún la incapacidad, la indemnización se regirá por las disposiciones relativas a la incapacidad permanente. Esta es objeto de una indemnización igual al salario de 12, 18 ó 24 meses, según los casos. El patrono está también obligado a facilitar la asistencia médica y farmacéutica.

Y si el accidente produjese la muerte del obrero, sufragará los gastos de sepelio e indemnización a la viuda, descendientes legítimos o naturales reconocidos menores de diez y ocho años o inútiles para el trabajo y ascendientes. Esta indemnización puede ser sustituida por una pensión vitalicia.

Por lo expuesto se vé que nuestra ley se informa en el sistema de la responsabilidad, no obligando al patrono a asegurar al obrero en Mutualidad o Sociedad alguna. Y aunque está autorizado para transmitir sus obligaciones a una de las Sociedades de Seguros aceptadas para este efecto por el Ministerio de Trabajo, puede el obrero o sus causahabientes ejercitar sus acciones directamente contra el patrono.

Con el fin de ir preparando el establecimiento del sistema de Seguro en la forma que se realiza en algunos Estados, dispónese que el Instituto Nacional de Previsión atenderá al fomento del Seguro mutuo de accidentes del trabajo y preparará la reglamentación de Mutualidades territoriales, procurando su organización, asesorándolas para lograr la unidad de gestión y pudiendo mediar en sus conflictos con el concurso propio de las Cajas colaboradoras regionales.

El Seguro de vejez, aparte de los antecedentes reseñados, tiene en la primera Conferencia sobre Previsión popular de 1904 la fundamental iniciación de su desenvolvimiento. La ley de 27 de Febrero de 1908 estableció el Retiro obrero, aceptando el sistema de libertad subsidiada. En la Conferencia de 1917 se aprobó la ponencia redactada por el Sr. Maluquer, que se convirtió en derecho vigente por el Real Decreto-ley de 11 de Marzo de 1919 sobre intensificación de Retiros obreros. Para su ejecución se dictó el Reglamento de 21 de Enero de 1921, que empezó a regir desde el 24 de Julio del mismo año, fecha desde la cual el Retiro obrero tiene carácter obligatorio.

Los organismos encargados de la aplicación del régimen de este Seguro son el Instituto de Previsión y las Cajas regionales y provinciales de Previsión Social.

Para tener derecho a ser incluido en el régimen de Seguro obligatorio de vejez se requiere ser asalariado, estar comprendido entre los diez y seis y los sesenta y cinco años de edad y tener un haber anual que, por todos conceptos, no exceda de 4.000 pesetas.

Las cuotas son pagadas por el patrono y el Estado. El primero contribuye con 3 pesetas por cada asalariado que lo haya sido del

mismo patrono durante todo un mes, y con 10 céntimos diarios cuando aquel plazo sea menor. La cuota del Estado será la tercera parte de la cotización patronal. Al obrero se le ha relevado de la obligación de contribuir, pues, dado el escaso salario que, en general, percibe el trabajador español, el imponerle el deber de pagar total o parcialmente las primas llevaría consigo el fracaso del régimen.

Se considera clasificada la población asegurada en dos grupos o secciones. El primero está formado por los mayores de 16 años y menores de 45. El segundo grupo lo componen los comprendidos entre los 45 y 65 años. Aquéllos tienen derecho a percibir desde los 65 años, supuesta la continuidad del trabajo, una pensión de 365 pesetas anuales (puede anticiparse la percepción de la pensión para los que trabajen en ciertas industrias que por su índole especial lo requiera); a los mayores de 45 años se les constituirá un fondo de capitalización en las Cajas colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión, o en la Caja Postal, del cual empezarán a percibir una pensión a partir de los 65 años.

Sistema complementario del Retiro obligatorio es el llamado de mejoras, que mediante las imposiciones voluntarias del patrono, asegurado o tercera persona, puede obtenerse un aumento en la cuantía de la pensión, adelantarse la edad a los 55 ó 60 años, o constituirse un capital-herencia.

Por lo expuesto se advierte que el régimen español no es una mera copia de lo que se ha hecho en otros países, pues aparte de liberar al obrero del pago de las primas, es otra novedad el haber aceptado el sistema de la cuota media, que facilita considerablemente el cumplimiento del régimen.

El Seguro de invalidez no está organizado en nuestra patria; pero, en tanto ello realiza el Instituto de Previsión, el artículo 78 del Reglamento general del Retiro obrero establece un régimen transitorio de protección a los inválidos. Tienen derecho a esta protección los afiliados al régimen de Retiro obrero obligatorio que hayan hecho sin interrupción imposiciones durante doce meses para mejorar su pensión. Se fija en 365 pesetas anuales la cuantía de la pensión inmediata de invalidez, y para constituir la se aplicará del fondo especial de invalidez la cantidad necesaria sobre la que resulte del saldo de la cuenta individual del afiliado.

El Seguro de paro forzoso, aparte algunos trabajos preparatorios, muy especialmente la Conferencia de 1917, tiene su primera manifestación en nuestro Derecho con el Real Decreto de 18 de Marzo de 1919 y Reglamento de 31 de Marzo del mismo año. En estas disposiciones se establece un régimen de subvenciones cuya eficacia no ha respondido a los propósitos que lo inspiraron, seguramente por no haberse consignado en los Presupuestos del Estado las cantidades necesarias para hacerlas efectivas.

Por otro Real Decreto de 22 de Septiembre de 1919 se encarga al Instituto de Previsión el estudio de un anteproyecto de Ley, que presentó después de un estudio muy detenido.

Al mismo tiempo, la Conferencia internacional del Trabajo, reunida en Washington (29 de Octubre de 1919), tomó entre otros acuerdos relativos a este Seguro, el de que se organice un sistema eficaz de Seguros contra el paro, ya sea mediante una institución oficial o por una subvención del Gobierno a las Asociaciones que establezcan en sus Estatutos el pago de indemnizaciones contra el paro. También en el Tercer Congreso internacional del Trabajo, celebrado en Ginebra (Noviembre de 1922), se tomaron importantes acuerdos sobre el paro en la Agricultura, que suscribió España. Ellos se refieren al empleo de métodos técnicos modernos para la explotación de las tierras incultas, fomentar el cultivo intensivo, desarrollar la colonización interior, facilitar trabajos de carácter temporal a los obreros agrícolas en paro, desenvolver las industrias y trabajos suplementarios susceptibles de ocupar a los trabajadores agrícolas y fomentar la formación de Cooperativas agrícolas para el trabajo de la tierra, compra o arrendamiento de terrenos, y con este objeto extender el crédito agrícola.

En cumplimiento de los compromisos internacionales que contrajo España al adherirse a la Conferencia de Washington, se dictó la ley de 13 de Julio de 1922, relativa a la ejecución del Convenio, y se llevó a la ley de Presupuestos de 1922-23 una autorización y un crédito de 500.000 pesetas para atender a la recomendación hecha a los Estados por aquella Conferencia.

Y finalmente, el Real Decreto de 27 de Abril del presente año, haciendo aplicación de aquella cantidad, concede a las Asociaciones locales, regionales o nacionales, que tengan por fin único o conjunto con otros de previsión la práctica del seguro de paro forzoso, subven-

ciones por el importe de la cuarta parte de las sumas que las Asociaciones referidas hayan invertido de sus fondos propios en indemnización de paro.

Para la implantación de este Seguro se requiere la formación de una perfecta estadística e investigación de las diversas causas de paro y sus modalidades en cada profesión. Las Bolsas de Trabajo son instituciones indispensables para la organización y funcionamiento del Seguro de paro. Con el fin de establecerlas se dictaron los Reales Decretos de 5 de Marzo de 1910 y 12 de Junio de 1919 y Real Orden de 29 de Septiembre de 1920.

Para cumplimentar también los acuerdos de la Conferencia de Washington el Gobierno encargó al Instituto Nacional de Previsión, por Real Orden de 25 de Abril de 1923, que con la mayor urgencia posible procediese a la reglamentación del Seguro de maternidad separadamente del de enfermedad, de modo que en su día puedan integrarse ambos seguros.

Recientemente, por Real Decreto de 21 de Agosto de 1923, se estableció con carácter provisional, y hasta la implantación de la Caja del Seguro obrero obligatorio de Maternidad, un subsidio de 50 pesetas a cargo del Estado para la mujer que dé a luz y se encuentre afiliada en el régimen obligatorio del Retiro obrero. Se encomienda al Instituto y Cajas de Previsión la administración y distribución del fondo creado para atender a estos subsidios.

La Real Orden de 27 de Agosto del año actual, dispone se abra en el Ministerio del Trabajo, hasta 31 de Diciembre, una información pública a la que podrán acudir toda clase de entidades, individuos o colectividades, exponiendo por escrito lo que estimen conveniente acerca de varias cuestiones relativas al Seguro de enfermedad. En vista de las manifestaciones de esta información y de las conclusiones de la Conferencia de Seguros sociales de Barcelona, el Instituto Nacional de Previsión redactará el oportuno anteproyecto.

Todas estas disposiciones si bien indican un estado actual embrionario de nuestra legislación en materia de Seguros sociales, son a la par el anuncio de lo que están llamadas a ser en el porvenir estas instituciones.

No podrá por mucho tiempo nuestro Derecho dejar de admitir la moderna legislación social que sobre esta materia existe en todos los

países civilizados; máxime pudiendo ella servir para resolver algunos de los fundamentales problemas de nuestra Patria, muy especialmente el sanitario y el de reconstrucción nacional.

La sanidad mejoraría mucho en España con la implantación de los Seguros sociales, ya que ellos elevarían el estado económico de la clase trabajadora o facilitarían al menos recursos en casos de enfermedad que permitirían disminuir considerablemente la morbilidad y mortalidad. A más, las Instituciones de Previsión, haciendo honor a su nombre, emplearían, como han hecho en otros países, importantes cantidades en profilaxis social contra las enfermedades evitables, pues el capital no mercantilizado de los organismos aseguradores no sólo atendería a tales fines por un deber humanitario y sentimental, sino también para conseguir la disminución de los riesgos.

En España esta obra es inaplazable, que nuestro atraso sanitario ha causado en los primeros veinte años del presente siglo más de dos millones de defunciones por enfermedades infecciosas, llamadas también evitables, por poderlas prevenir la moderna ciencia médica. Cada año hace 50.000 víctimas la tuberculosis; 200.000 niños menores de cinco años mueren anualmente por nuestra desidia y abandono; es una vergüenza nacional la viruela, enfermedad desterrada de todos los países civilizados; y no digamos nada de la fiebre tifoidea, sarampión, escarlatina, difteria y enfermedades infecciosas del aparato respiratorio.

No solo para el problema sanitario, sino también para casi todos los relativos a la reconstitución nacional pueden ser los Seguros sociales uno de los medios más eficaces para obtener el capital necesario para resolverlos. La política descentralizadora del Instituto Nacional de Previsión hace que encomiende a organismos regionales o provinciales la recaudación e inversión de los fondos acumulados. La Caja de Previsión Social de Andalucía Oriental ha logrado recaudar en breve plazo y en período de implantación, más de un millón de pesetas sólo por cuotas patronales del Retiro obrero. Piénsese en el capital que se acumulará el día que funcionen con normalidad todos los Seguros, algunos de los cuales tienen un largo período diferido.

La inversión de esos fondos ha de tener un carácter eminentemente social y con ello se podrá impulsar aquellas obras que sirvan al fomento de la riqueza y cultura de nuestra Región.

A más de las obras de higiene y profilaxis social, como Sanatorios antituberculosos, Dispensarios, Leproserías, Hospitales e higienización de la casa y poblaciones, podrán construirse escuelas y casas baratas, conceder préstamos a las Asociaciones y Sindicatos agrícolas para la adquisición de tierras, mejora de cultivos, formación de Cooperativas, y desarraigo de la usura, podrá fomentarse los Cotos sociales de Previsión, la repoblación forestal y tantas otras fuentes de bienestar material y espiritual, que por ser muchas renunciamos a su interminable enumeración.

HE DICHO.

UNIVERSIDAD DE GRANADA



00244204

BIBL. GENERAL UNIVERSITARIA